

# PRÉVENTION DES PRATIQUES DE CONTRÔLE D'IDENTITÉ ABUSIVES ET/OU DISCRIMINATOIRES

8 NOVEMBRE 2016



*L'avis*

*« Prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires »  
a été adopté à l'unanimité lors de l'Assemblée plénière du 8 novembre 2016.*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I. Dépasionner le débat</b>	<b>9</b>
A. Etat des lieux d'une question controversée	
B. Contextes professionnels et politiques dans lesquels les contrôles s'accomplissent.	12
1) Les politiques publiques de sécurité	13
2) La valorisation de l'anti-criminalité	15
3) La conception par les policiers de leur métier	15
C. Promouvoir le dialogue et la transparence	17
<b>II. Encadrer les pratiques de contrôles d'identité</b>	<b>20</b>
A. Le manque de clarté du cadre légal	20
1) Les raisons du contrôle	20
2) Le déroulement du contrôle	26
B. Encadrer davantage les pratiques : des pistes de réflexion	28
C. Assurer un contrôle effectif <i>a posteriori</i>	34
1) Les possibilités de recours en cas d'abus	34
2) Une nécessaire traçabilité des contrôles d'identité	38
a) Le port du matricule	39
b) Les caméras « piétons »	39
c) La remise d'un récépissé à l'utilisateur contrôlé	42
<b>En conclusion</b>	<b>46</b>
<b>Synthèse des principales recommandations</b>	<b>47</b>
<b>Liste des personnes auditionnées</b>	<b>52</b>

Le 24 juin 2015, la cour d'appel de Paris a condamné l'Etat pour « faute lourde » dans le cadre de cinq contrôles d'identité réalisés sur réquisition du procureur, estimant qu'ils avaient été réalisés « *en tenant compte de l'apparence physique et de l'appartenance, vraie ou supposée à une ethnie ou une race* » et que l'autorité publique avait échoué à « *démontrer en quoi le contrôle systématique et exclusif d'un type de population, en raison de la couleur de sa peau ou de son origine [...] était justifié par des circonstances précises et particulières* ». Elle a ainsi conclu « *qu'à défaut d'une telle preuve* », les faits dénoncés « *présentent un caractère discriminatoire qui engage la responsabilité de l'Etat* »<sup>1</sup>. Le 13 octobre 2015, contestant l'arrêt de la cour d'appel, l'Etat s'est pourvu en cassation. La première chambre civile de la Cour de cassation devrait rendre sa décision le 9 novembre 2016<sup>2</sup>.

Les contrôles d'identité – c'est-à-dire « *l'injonction ou la sommation, faite à une personne physique par un agent de la force publique, fonctionnaire de police ou militaire de la gendarmerie, de justifier de son identité par tout moyen* »<sup>3</sup> - sont à l'origine de controverses récurrentes, en France et ailleurs<sup>4</sup>. Le débat a ressurgi à plusieurs reprises au gré des réformes des articles 78-2 et suivants du code de procédure pénale<sup>5</sup> qui ont étendu considérablement les possibilités d'opérer des contrôles et les pouvoirs de police dans ce cadre. Précisément, la législation fait coexister plusieurs types de contrôle. On en distingue traditionnellement deux : ceux réalisés dans le cadre de la police judiciaire, quand il s'agit de rechercher les auteurs d'une infraction ou d'éviter la commission imminente de cette dernière, et ceux effectués dans le cadre de la police administrative, aux fins de prévenir une atteinte à l'ordre public. Deux autres procédures permettent de procéder à des contrôles plus systématiques, mais de manière limitée dans l'espace et dans

---

1. Le 10 décembre 2011, treize personnes ont fait l'objet d'un contrôle d'identité par les forces de police perçu comme étant de nature discriminatoire. Déboutées en premier instance par le TGI de Paris, elles ont interjeté appel. Le 24 juin 2015, la cour d'appel de Paris a donné raison à cinq d'entre elles. Voir par ex. Cour d'appel de Paris, 24 juin 2015, arrêt n°13/2427

2. Onze des pourvois formés contre les arrêts de la cour d'appel ont été rejetés par la Cour de cassation. [https://www.courdecassation.fr/jurisprudence\\_2/communiqués\\_4309/contr\\_identite\\_discriminatoires\\_09.11.16\\_35479.html](https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/communiqués_4309/contr_identite_discriminatoires_09.11.16_35479.html)

3. Cour d'appel de Paris, 24 juin 2015, arrêt n°13/24277.

4. Mentionnons par exemple les débats autour des « *stop and search* » en Grande-Bretagne, des « *Terry stops* » et des contrôles routiers aux Etats-Unis.

5. Le législateur a encadré les contrôles par l'adoption d'une dizaine de lois depuis la loi dite « loi sécurité et liberté » du 2 février 1981.

le temps : les contrôles dits « Schengen », depuis 1993, ayant pour but de lutter contre les infractions relatives à la criminalité transfrontalière, et les contrôles sur réquisition écrite du procureur de la République, dans des lieux et aux périodes déterminés par lui, afin de prévenir la commission de certaines infractions. Ce type de contrôle peut également, selon des procédures plus encadrées, advenir dans des cas bien spécifiques (notamment dans des lieux à usage professionnel, aux fins de recherche et de poursuite d'infractions précises – tels des actes de terrorisme – et de visites de véhicule). Dans tous les cas, ce sont des agents des forces de l'ordre ayant la qualité d'officiers de police judiciaire, d'agents de police judiciaire ou d'agents de police judiciaire adjoints qui sont habilités à effectuer lesdits contrôles<sup>6</sup>. Le contentieux des procédures relatives au contrôle relève de la compétence du juge judiciaire. Si aucun dispositif ne permet en France de comptabiliser précisément leur nombre, il est incontestable que cette pratique – véritable « couteau suisse »<sup>7</sup> de la police - affecte quotidiennement des milliers de personnes<sup>8</sup>.

Le présent avis porte sur tous types de contrôle, administratif ou judiciaire, et plus particulièrement sur les pratiques abusives et/ou discriminatoires. Par pratique abusive, on entend un contrôle n'ayant pas été opéré dans le respect des droits fondamentaux de la personne (dignité de la personne, principe d'égalité de traitement...). Se pose également la question de la légalité de l'acte théoriquement soumis à la double condition de nécessité (dans sa mise en œuvre) et de proportionnalité (dans son exécution)<sup>9</sup>. Par pratique discriminatoire, on entend un contrôle d'identité opéré sur des motifs fondés notamment sur l'origine, l'apparence physique ou l'appartenance réelle ou supposée de la personne à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. Si un contrôle d'identité discriminatoire est abusif, un contrôle abusif n'est pas forcément discriminatoire.

---

6. L'article 78-2 du CPP précise que peuvent procéder à un contrôle d'identité tous les « officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° ». L'art. 67 du code des douanes indique également que « Les agents des douanes peuvent contrôler l'identité des personnes qui entrent dans le territoire douanier ou qui en sortent, ou qui circulent dans le rayon des douanes ».

7. Selon l'expression de S. Roché (audition du 10 octobre 2016).

8. Selon le *rapport du sénateur Alain Marc n°598 sur la proposition de loi visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs* (enregistré à la présidence du Sénat le 11 mai 2016), la gendarmerie (DGGN) a évalué à elle-seule le nombre de ses contrôles à plusieurs millions par an.

9. Article préliminaire du CPP

Un ensemble convergent d'études a mis en évidence la surreprésentation des jeunes hommes issus des minorités visibles dans les contrôles de police. Par ailleurs, des témoignages recueillis par les acteurs associatifs font état de violences policières au sens large au cours de l'interaction (propos humiliants et dégradants, recours injustifié aux fouilles ou palpations de sécurité, etc.), autant d'éléments qui expliquent pourquoi les pratiques de contrôle sont devenues en France un abcès de fixation des tensions police-population. Si ces incidents ne doivent pas faire oublier qu'une très grande majorité des contrôles d'identité se déroule dans le respect des droits et de la dignité des personnes, ils sont - en valeur absolue - loin d'être marginaux. Aussi, ils méritent qu'on leur porte une attention spécifique à plusieurs titres.

En premier lieu, le contrôle d'identité n'est pas un acte anodin. A l'inverse du « relevé d'identité », qui peut être effectué notamment par un agent de police municipale ou un agent de sécurité de la SNCF ou de la RATP, l'usager faisant l'objet d'un tel contrôle est légalement contraint de s'y soumettre<sup>10</sup>. Si la personne refuse d'obtempérer ou si elle n'a pas de document d'identité en sa possession, son refus ou cette absence de justificatif l'expose à une mesure de privation de liberté, le policier étant autorisé à la placer en retenue pendant une période maximale de quatre heures aux fins d'établir son identité dans le cadre de la procédure dite de « vérification d'identité ». Ainsi, les pratiques de contrôle sont-elles susceptibles de porter atteinte aux principes fondamentaux inscrits dans le droit français et dans les principaux instruments européens et internationaux de protection des droits de l'homme, comme la libre circulation, la protection contre l'arbitraire, la non-discrimination ou encore la protection de la vie privée. De plus, en l'absence de traçabilité des contrôles, fait exceptionnel pour un acte relevant de la procédure pénale, l'effectivité du droit à un recours juridictionnel pour les personnes s'estimant victimes d'abus pose également question. Les nombreux incidents dont les contrôles d'identité sont à l'origine indiquent que les efforts visant à encadrer ces pratiques doivent être renforcés pour préserver un équilibre entre la protection des droits et libertés et l'impératif de sécurité publique.

---

10. L'art. 71-1 du CPP dispose que « *Toute personne se trouvant sur le territoire national doit accepter de se prêter à un contrôle d'identité* ». Le port d'une carte d'identité n'est pas obligatoire pour un citoyen français, ce dernier pouvant fournir toute autre pièce établissant son identité. Par contre, les ressortissants étrangers doivent être en mesure de présenter leur titre de séjour (art. L611-1, CESEDA).

En second lieu, sous un angle plus pragmatique, les contrôles généralisés et discrétionnaires peuvent se révéler contre-productifs. Si aucune donnée précise ne permet en France d'évaluer l'efficacité des contrôles policiers, plusieurs enquêtes indiquent que la part des infractions détectées par ce biais est marginale<sup>11</sup>. A titre d'illustration, l'action menée par la ville de New-York ces dernières années aurait permis de réduire les contrôles dits « *stop-and-frisk* » de 685 000 en 2011 à 23 000 en 2015, sans que cette baisse drastique semble s'accompagner d'une hausse des délinquances<sup>12</sup>. Des expérimentations menées à l'étranger auraient même révélé qu'en réduisant leur fréquence et le ciblage sur les minorités visibles, l'efficacité des contrôles pouvait croître - si l'on s'en réfère au taux d'infractions constatés<sup>13</sup>. En outre, il ne faut pas négliger les répercussions négatives de la répétition et du ciblage des contrôles sur la construction de l'individu et, de manière plus générale, sur la fragilisation du lien social et de la confiance portée aux forces de sécurité ainsi qu'aux institutions de la République dans leur ensemble. En outre, la dégradation des relations entre les policiers et une fraction de leur public ne peut qu'affecter les conditions du travail policier, par nature particulièrement exposé au public et ainsi dépendant de la coopération des personnes. En définitive, agir sur les pratiques policières n'est pas chose facile<sup>14</sup>, d'autant plus que les contrôles d'identité constituent un invariant du travail policier. Pour autant, leur fréquence, leurs modalités et leur répartition dans la population peuvent varier en fonction des contextes politiques et professionnels dans lesquels ils s'accomplissent. Aussi est-il nécessaire de mener une réflexion approfondie sur les usages de cette prérogative de puissance publique et, plus généralement, sur les conditions qui ne nuiraient pas aux relations police-population.

---

11. Voir par ex. Jobard et al., « Mesurer les discriminations selon l'apparence : une analyse des contrôles d'identité à Paris », *Population*, vol°67, mars 2012 pp. 423-451. En France, lors d'une expérimentation menée dans les directions départementales de sécurité publique de l'Hérault et du Val d'Oise, 4 % des 2 300 contrôles sur réquisitions du procureur comptabilisés entre le 1er avril et le 30 septembre 2014 auraient conduit à une interpellation (rapport du sénateur Alain Marc n°598 sur la proposition de loi visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs, enregistré à la présidence du Sénat le 11 mai 2016).

12. « Case against Stop-and-Frisk policy », *Compton Herald*, 23 octobre 2016 (article en ligne consulté le 24/10/16).

13. Voir par ex. Open Society Justice Initiative (OSJI), *Ethnic Profiling in the European Union: pervasive, ineffective, and discriminatory*, 2009 ; *Addressing ethnic profiling by police. A report on the strategies for effective police stop and search project (STEPSS)*, 2009; FRA, *Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire*, 2010

14. Voir par ex. Joel Miller, « Stop and Search in England: A reformed tactic or business as usual », *The British journal of criminology*, vol.50, Issue 5, pp.954-974.

**La CNCDH est consciente des conditions de travail difficiles des responsables de l'application des lois<sup>15</sup>, qui accomplissent au quotidien une mission essentielle de service public, celle de protéger et garantir la sécurité et les droits des personnes. Les observations qui suivent ne visent qu'à proposer des pistes de réflexion allant dans le sens d'une protection effective des droits des personnes, d'une amélioration des relations police-population et d'une plus grande efficacité de l'action policière<sup>16</sup>.**

Cet avis s'inscrit dans le cadre d'une réflexion déjà amorcée par la CNCDH<sup>17</sup>, ici enrichie de nombreux travaux menés par des acteurs associatifs, institutionnels et des chercheurs en sciences sociales qui ont tenté de documenter ces phénomènes. En tant qu'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme au sens des Nations unies, la CNCDH se devait en outre de relayer les préoccupations exprimées à la fois par la société civile et par les instances internationales sur ce sujet<sup>18</sup>. Il ne s'agit en aucun cas de remettre en cause la faculté pour les forces de l'ordre d'utiliser ce mode d'intervention nécessaire à la poursuite de leurs missions, mais d'appeler l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de dépassionner le débat sur les dérives de la pratique (I), et de mieux encadrer et contrôler cette dernière (II).

---

15. Hormis les difficultés déjà bien connues et inhérentes à l'exercice de leurs missions, il est à noter que policiers, militaires et professions assimilées seraient, d'après les enquêtes « cadre de vie et sécurité » menées de 2008 à 2014 par l'INSEE et l'ONDRP davantage victimes d'agressions physiques ou verbales que l'ensemble de la population occupant un emploi. Les violences (physiques ou verbales) subies par ces derniers seraient en proportion près de deux fois plus importantes que pour les autres groupes professionnels majoritairement en contact avec le public. Interstats Analyse, « sécurité et défense : des professions plus souvent victimes d'agressions physiques ou verbales », n°1, octobre 2015

16. J. de Maillard (coord.), « Police et population : pour des relations de confiance », rapport de Terra Nova, 2 novembre 2016.

17. Voir notamment CNCDH, année 2015, *Rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, la documentation française.

18. S'agissant des organisations internationales, voir par ex. rapport de M. Ruteere, Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée au Conseil des droits de l'homme, A/HCR/29/46, 20 avril 2015 ; ECRI, *Rapport sur la France*, adopté le 8 décembre 2015, publié le 1er mars 2016, §107-110.

## I. DÉPASSIONNER LE DÉBAT

### A. Etat des lieux d'une question controversée

Afin de déterminer l'opportunité d'un contrôle, les forces de l'ordre se fondent nécessairement sur un faisceau d'indices perçus comme étant liés à une infraction possible. S'il n'existe pas de statistiques ethniques en France, des études utilisant des méthodologies variées (observations des pratiques de contrôle dans certains lieux, en suivant un équipage policier, enquêtes auprès de la population) ont produit des résultats convergents tendant à établir la surreprésentation des jeunes hommes issus des minorités visibles dans les contrôles de police. Pour ne citer qu'un exemple qui fait souvent référence, une étude réalisée par l'*Open Society Justice Initiative* et le CNRS entre octobre 2007 et mai 2008 dans cinq emplacements parisiens - aux alentours de la gare du Nord et de Châtelet-Les Halles - a établi des probabilités de contrôle six fois plus élevées pour les « Noirs », et près de huit fois plus élevées pour les « Arabes », comparativement aux « Blancs »<sup>19</sup>. Ces chiffres donnent à penser que la police utilise des profils ethniques pour déterminer les personnes à contrôler, donnant lieu à ce qu'il est communément appelé « contrôle au faciès » ou « profilage racial »<sup>20</sup>. En d'autres termes, la décision de contrôler reposerait plus sur l'apparence d'une personne, sur ce qu'elle est ou paraît être, que sur son comportement. Si le profilage réalisé par les policiers peut être perçu comme un outil légitime de prévention et d'enquête, il devient discriminatoire et illégal lorsque la police cible systématiquement certains groupes dans le cadre de ses contrôles<sup>21</sup>. A terme, ce type de pratiques, consistant à contrôler, plusieurs fois par mois, une personne dont l'identité et le lieu d'habitation sont parfois bien

19. OSJI, « Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris », juin 2009. Les résultats d'une enquête menée par la FRA en 2008 abondent en ce sens ; 42% des Nord-Africains et 38% des Noirs ont dit avoir été contrôlés au cours des 12 derniers mois écoulés, alors que seuls 22% des Blancs déclaraient l'avoir été au cours de la même période (FRA, « Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination. Données en bref. Contrôles de police et minorités », EU-MIDIS, 2010). Voir également le sondage d'Opinion Way sur « le contrôle d'identité » conduit en 2014, à l'initiative de Graines de France, Human Rights Watch et l'OSJI.

20. Cette expression renvoie à l'idée d'une « utilisation par la police, sans justification objective et raisonnable, de motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique dans des activités de contrôle, de surveillance ou d'investigation » (ECRI, recommandation de politique générale n° 11, « La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police », 29 juin 2007, CRI(2007)39).

21. Pour une analyse détaillée des circonstances dans lesquelles le profilage est légitime, voir FRA, *Guide pour comprendre et prévenir le profilage ethnique discriminatoire, octobre 2010*.

connus des agents de police, contribue au sentiment de harcèlement exprimé par plusieurs personnes<sup>22</sup>. Il convient cependant d'éviter tout raisonnement réducteur visant à expliquer ces pratiques à l'aune exclusive d'un prétendu racisme policier.

Précisément, l'exercice du métier suppose un recours quotidien à la description, notamment à l'aspect extérieur de la personne, sur lequel se fonde en partie le jugement policier. Plusieurs travaux de recherche montrent que les contrôles discriminatoires découleraient souvent d'un raisonnement selon lequel certains groupes seraient plus susceptibles que d'autres de commettre certaines infractions : « *En France, une idée partagée par de nombreux policiers rencontrés est le syllogisme suivant : les jeunes issus des minorités sont plus souvent délinquants, il est donc rationnel de les contrôler* »<sup>23</sup>. Les policiers, convaincus de la rationalité du contrôle, se fieraient à leur instinct, se considérant dépositaires d'un savoir légitime issu de l'expérience. Jérémie Gauthier décrit ainsi ce cercle vicieux qui modifie les comportements des policiers, de telle sorte que « *la focalisation du regard policier sur les groupes minoritaires conduit à une surreprésentation de ces derniers dans les clientèles policières, renforçant ainsi les préjugés des premiers envers les seconds* »<sup>24</sup>. Des expérimentations visant à recenser les contrôles conduites dans plusieurs pays européens ont pourtant montré que les « minorités visibles » n'étaient pas plus susceptibles que les autres d'être surprises en infraction<sup>25</sup>. Surtout, il convient d'insister sur le fait que les biais dans les contrôles policiers ne sont pas uniquement « ethno-raciaux » mais également « sociaux », les deux pouvant se cumuler. A titre d'illustration, s'agissant des infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS), la sélection sociale dans les personnes interpellées se manifesterait par le ciblage des jeunes hommes de milieu populaire,

---

22. L'enquête conduite par la FRA en 2008 montre que les Nord-Africains ont été contrôlés en moyenne trois fois, les Africains sub-sahariens 3,2 fois et les majoritaires 2,2 fois (étude précitée, 2010). L'enquête « Trajectoires et Origines » réalisée sous l'égide de l'INED et de l'INSEE en 2008 et 2009 abonde en ce sens (C. Beauchemin et al. (dir.), *Trajectoires et origines. Enquête sur la diversité des populations en France*, 2015).

23. J. de Maillard et al., « Les logiques professionnelles et politiques du contrôle. Des styles de police différents en France et en Allemagne », *Revue française de science politique*, vol 66, n°2, février 2016, p.285. M. Banton distingue les pratiques discriminatoires fondées purement sur des stéréotypes négatifs quant à l'appartenance des personnes (discrimination « catégorielle ») et celles basées sur un raisonnement selon lequel ils sont plus susceptibles de commettre certaines infractions (discrimination « statistique ») (*The Policeman in the Community*, New-York, Basic Books, 1964).

24. J. Gauthier, « Origines contrôlées. Police et minorités en France et en Allemagne », *Sociétés contemporaines*, n°97, janvier 2015, p.111.

25. OSJI, *Addressing ethnic profiling by police, étude précitée*, 2009.

ce alors que la consommation de cannabis est à peu près homogène parmi les groupes sociaux<sup>26</sup>. Si le recours aux catégories d'apparence dans les pratiques de contrôle est avéré, la suspicion du policier repose sur un ensemble combiné d'attributs visibles, comme la catégorisation phénotypique, le style vestimentaire<sup>27</sup>, le style de vie et les caractéristiques sociales et comportementales de la personne qui conditionneraient une plus ou moins grande disponibilité au contrôle<sup>28</sup>, et sur des éléments de contexte (lieu et heure de la journée).

Par ailleurs, on ne peut dissocier, dans l'expérience du contrôle d'identité, la raison de son occurrence et son déroulement. En effet, si les policiers décrivent des comportements provocateurs de la part d'une minorité de personnes contrôlées, la plupart des contrôles ne prennent que quelques minutes, se résumant en un échange poli et respectueux entre la personne contrôlée et le policier vérifiant son identité. Cependant, le comportement du policier est parfois mis en cause, tant dans l'interaction orale (propos parfois déplacés, injurieux, provocateurs, usage courant du tutoiement, interrogatoires prolongés) que physique (palpations intrusives, fouilles de sac et, dans certains cas, usage excessif de la force et atteintes à la pudeur du type déshabillage sur la voie publique et palpation génitale)<sup>29</sup>. Au vu des témoignages recueillis par les associations, il semble que ce type de pratiques mette principalement en cause la police nationale et, en son sein,

26. P Peretti-Watel et al., « Usagers interpellés, usagers déclarés : les deux visages du fumeur de cannabis », in *Déviante et Société* 2004/3 (vol. 28), pp. 335-352. Voir l'avis de la CNCDH du 8 novembre 2016 « *Usages de drogue et droits de l'homme* ».

27. Par ex. l'étude suscitée de l'OSJI/CNRS publiée en 2009 a relevé que 47 % des personnes contrôlées par la police portaient des vêtements associés à la culture jeune, alors qu'elles ne représentaient que 10 % de la population totale disponible pour les contrôles policiers sur les sites où l'étude a été réalisée

28. L'enquête « Escapad » de 2010 et l'enquête menée en 2012 par N. Jounin auprès de 2363 étudiants d'établissements franciliens d'enseignement supérieur mettent en évidence des variables telles que certaines caractéristiques sociales et comportementales (par ex. consommation d'alcool et de cannabis, fréquence et type de sortie, faible niveau de confiance en la police et la justice, participation à des bagarres, etc.) ainsi que des indicateurs d'apparence corporelle (notamment casquette, jogging, capuche). Voir N. Jounin et al., « le faciès du contrôle. Contrôles d'identité, apparence et modes de vie des étudiant(e)s en Île-de-France », *Déviante et Société*, vol. 39, n°1, janvier 2015, pp.3-29 ; F. Jobard et al., « Les contrôles d'identité et les jeunes parisiens. Une exploitation du volet parisien de l'enquête Escapad 2010 », *Questions pénales*, vol.29, n°2, juillet 2016.

29. Notons que la pertinence du critère de l'origine réelle ou supposée dans les différences de traitement pendant le contrôle d'identité est difficile à évaluer. L'étude de l'OSJI a relevé des disparités entre la population majoritaire française et les minorités françaises en ce qui concerne les palpations, contrairement aux fouilles. Dans leur échantillon, les Noirs et les Arabes sont respectivement quatre et trois fois plus susceptibles de faire l'objet d'une palpation que les Blancs (OSJI, « Police et minorités visibles », pp.36-37). Néanmoins, N. Jounin n'a pas constaté lors de son enquête de disparités significatives liées à la « race » dans le déroulement du contrôle, à l'inverse du sexe et du « look » (*étude précitée*, 2015).

certaines unités (notamment les brigades anti-criminalité - BAC<sup>30</sup>) dont le mode d'intervention est souvent perçu comme plus agressif que d'autres<sup>31</sup>. De manière générale, les pratiques discriminatoires, tant dans la sélection des personnes contrôlées que dans le traitement différencié des personnes interpellées, prennent des formes complexes et subtiles. Comme le rappelle le psychologue Eric Maillard, les contrôles d'identité effectués sur la voie publique sont des situations dynamiques complexes comprenant une grande part d'imprévisibilité résultant des conditions de l'intervention (évaluation de la dangerosité de la situation et de l'hostilité du lieu, évolution de l'interaction entre l'agent et la personne contrôlée, degré d'acceptation du contrôle, etc.)<sup>32</sup>. Aussi, chaque opération de contrôle est singulière.

## B. Contextes professionnels et politiques dans lesquels les contrôles s'accomplissent.

Au-delà de la distinction traditionnellement opérée entre contrôle de police judiciaire, lorsqu'il s'agit de rechercher des délinquants, et de police administrative, lorsqu'il s'agit de prévenir un trouble à l'ordre public, il apparaît que le contrôle peut obéir à une triple rationalité : pénale, lorsqu'il s'agit d'arrêter des personnes s'appêtant à commettre une infraction, disciplinaire, l'objectif étant alors d'affirmer l'autorité policière dans l'espace public, et informationnelle, lorsque le contrôle vise à identifier les personnes et collecter de l'information sur les populations-cibles de l'action policière<sup>33</sup>. Partant de cette grille de lecture, une étude menée dans deux villes, françaises (Grenoble et Lyon) et allemandes (Cologne et Mannheim), intitulée *Polis* et dirigée par Sebastian Roché et Dietrich Oberwittler<sup>34</sup>, révèle que les contrôles guidés par une logique informationnelle sont présents dans les deux

---

30. Voir notamment D. Fassin, *La force de l'ordre. Une anthropologie de la police des quartiers*, Seuil, 2011.

31. Voir par ex. Human Rights Watch, *la base de l'humiliation. les contrôles d'identité abusifs en France*, 2012 ; Collectif stop contrôle au faciès, *Les maux du déni. Cinq ans de contrôles abusifs racontés par les victimes et leurs familles*, 2011-2015, 2016

32. E. Maillard, *Analyse de l'activité en situation dynamique complexe : le contrôle d'identité dans le travail policier*, Mémoire de Master en psychologie cognitive, Université de Bourgogne, 2005.

33. J. Gauthier, 2015, *étude précitée*, pp.101-127.

34. Les résultats de l'enquête *Polis* (responsables : S. Roché, directeur de recherche CNRS et Sciences-Po Grenoble et D. Oberwittler, professeur de criminologie, Société Max Planck, Freiburg) ont été publiés dans D. Oberwittler, S. Roché, « Experiences, perceptions and attitudes ». *European Society of Criminology newsletter*, 3, 4–10, 2013, et S. Roché, *De la police en démocratie*, Grasset, 2016.

pays, que ceux axés sur la lutte contre la délinquance sont prédominants en France, et que ceux répondant à une rationalité disciplinaire n'ont été observés qu'en France. Ces situations particulières, intervenant principalement en réponse à un comportement perçu comme irrespectueux à l'égard de la police, se concrétisent par l' « immobilis[ation] quelques minutes » de la personne, qui « peut être fouillée devant quelques personnes [et/ou] questionnée de façon intrusive »<sup>35</sup>. En sus, les contrôles d'identité seraient proportionnellement plus fréquents en France qu'en Allemagne, de même que le ciblage de certaines catégories de la population.

En interrogeant les pratiques de contrôle déployées dans les deux pays, dont les similarités de contexte permettent de faire ressortir les effets des singularités propres à chacun<sup>36</sup>, des études ont tenté de mettre en évidence les logiques susceptibles d'expliquer les écarts observés<sup>37</sup>. De manière générale, l'usage des contrôles d'identité dépend de plusieurs variables indépendantes de l'agent de police (prescription de la loi, prescription managériale) ou relevant du pouvoir discrétionnaire qui lui est accordé pour déterminer l'opportunité d'une intervention à un moment donné. Dans les deux pays, le cadre légal est rédigé en des termes assez généraux<sup>38</sup>, laissant une grande marge de manœuvre aux policiers, aussi l'analyse se concentrera-t-elle ici sur les contextes professionnels et politiques dans lesquels le contrôle s'inscrit. Les études menées par Jérémie Gauthier, puis celles dirigées par Sebastian Roché et Dietrich Oberwittler avec Jacques de Maillard, portent sur des villes de taille conséquente où se trouvent des cités considérées comme difficiles, et sur les unités de police les plus susceptibles d'intervenir sur la voie publique et donc de déclencher un contrôle d'identité<sup>39</sup>.

---

35. J. de Maillard et al., 2016, *étude précitée*, p.278.

36. Ces deux pays partageraient de fortes similarités, s'agissant des missions larges conférées à la police par le législateur (de nature à la fois judiciaire et administrative), des délinquances (évolution des actes et des préoccupations) et des réponses institutionnelles (accent mis sur la prévention de la délinquance, fermeture des frontières à l'immigration illégale, oscillation entre mandat répressif de la police et recherche de proximité). F. Jobard, A. Groenemeyer, « Déviances et modalités de contrôle : le réalisme sociologique de la comparaison franco-allemande », *Déviance et Société*, vol. 29, mars 2005, pp. 235-241. Les différences sont aussi significatives : tensions urbaines pouvant se manifester sous des formes plus violentes en France, tradition centralisatrice française vs organisation fédérale allemande où les Länder ont la compétence en matière de sécurité publique.

37. J. Gauthier, *étude précitée*, 2015 ; J. de Maillard et al., *étude précitée*, 2016.

38. En Allemagne, les contrôles d'identité sont encadrés par le code fédéral de procédure criminelle et les lois de police des différents Länder.

39. Il est à noter que les contrôles effectués aux frontières et dans les transports en Allemagne ne relèvent pas de la présente étude.

## 1) Les politiques publiques de sécurité

En premier lieu, les policiers intervenant généralement en application des directives transmises par leur hiérarchie (circulaires, notes de service, commandements oraux, etc.), il convient d'interroger les politiques publiques qui orientent l'action policière. La priorité donnée en France à la « lutte contre la criminalité » et la « politique du chiffre » a encouragé des pratiques proactives, en faisant peser sur les forces de police une pression constante. Dans cette logique, un nombre élevé de contrôles est assimilé à une plus grande efficacité policière. Cette culture de la performance est susceptible de survaloriser la recherche du petit délit comme les infractions à la législation sur les étrangers (ILE) ou les infractions à la législation sur les stupéfiants (ILS), où le fait constaté est automatiquement élucidé, surtout si des décisions visant à concentrer les efforts de police dans certaines zones géographiques ou sur certaines infractions spécifiques abondent en ce sens<sup>40</sup>. Cela encourage les policiers à contrôler ceux qui ont « l'air étranger » ou qu'ils estiment plus « susceptibles » de détenir des substances illicites. Si l'on observe une inflexion de la politique du chiffre ces dernières années<sup>41</sup>, il semble que les pratiques policières soient encore largement guidées par l'impératif de rendement chiffré<sup>42</sup>, quand bien même ce dernier serait critiqué et mal vécu par les agents de terrain. Est notamment mise en cause la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 qui conditionne l'octroi de crédits budgétaires aux résultats obtenus. Evoquant ladite loi, le Secrétaire général adjoint du syndicat

40. S'agissant de la lutte contre l'immigration illégale, voir par exemple la circulaire du 21 février 2006 relative aux conditions de l'interpellation d'un étranger en situation irrégulière, garde à vue de l'étranger en situation irrégulière, réponses pénales qui invitait les parquets à « organiser des opérations de contrôle ciblées, par exemple à proximité des logements foyers et des centres d'hébergement ou dans des quartiers connus pour abriter des personnes en situation irrégulière » ; ou plus récemment la circulaire du 11 mars 2014 relative à la lutte contre l'immigration irrégulière - priorités 2014 (NOR : INTK1400684C) encourageant les forces de l'ordre à poursuivre leurs efforts notamment en « effectu[ant] les contrôles d'identité et les interpellations nécessaires ». La concentration de l'appareil policier sur la lutte contre l'immigration illégale s'est traduite par une hausse conséquente des éloignements forcés ces dernières années (Note du ministère de l'Intérieur du 15 janvier 2016, « l'éloignement des étrangers en situation irrégulière en 2015 »). S'agissant de la législation sur les stupéfiants, v. avis de la CNCDH, « Usages de drogues et droits de l'homme » du 8 novembre 2016.

41. Audition de C. Vivès (16 juin 2013), commissaire de police, DGPN, chef de la mission de lutte anti-drogue, dans le cadre de l'avis Usages de drogue et droits de l'homme (8 novembre 2016). Ce dernier expliquait que le taux d'élucidation ne faisait plus partie des chiffres communiqués publiquement par le ministère de l'Intérieur.

42. Auditions de S. Gaudon et P. Disant (12 septembre 2016), de J-M. Bailleul et C. Dumont (17 octobre 2016)

des commissaires de police (SCPN), invité sur France Inter le 21 octobre 2016, soulignait les limites de cette approche comptable revenant à réduire le traitement de la délinquance à une « gestion de flux » : « *On est à la limite d'une approche cosmétique de la délinquance, d'une approche trop statistique que nous déplorons nous-mêmes, mais dont on ne voit pas comment on s'en affranchirait totalement puisque l'on doit rendre des comptes [sur l'efficacité de l'utilisation des crédits attribués]* »<sup>43</sup>.

## 2) La valorisation de l'anti-criminalité

En deuxième lieu, la valorisation de l'anti-criminalité en France conduirait mécaniquement à valoriser le répertoire d'actions qui lui est traditionnellement associé (contrôles d'identité proactifs, interpellations, recherche du flagrant délit) et qui repose principalement sur le « flair » des policiers, que certains sociologues qualifient de « *décryptage des apparences* »<sup>44</sup>. Ce constat issu des travaux menés par Jérémie Gauthier à Berlin et en banlieue parisienne de 2004 à 2010, est corroboré par ceux de Sebastian Roché avec Dietrich Oberwittler conduits dans deux villes françaises et deux villes allemandes entre 2011 et 2012. A l'inverse, en Allemagne, les autorités privilégieraient davantage des stratégies préventives, d'évitement des conflits et d'ancrage dans la société locale (constitution de réseaux, connaissance de la société locale, médiations). Le réseau de partenaires locaux tissé par les agents de police leur assurerait une réserve d'informateurs ainsi qu'une base de légitimité à même d'améliorer les relations avec les populations minoritaires et de rendre moins utiles les contrôles d'identité proactifs. Enfin, l'Allemagne dispose d'unités de police de proximité<sup>45</sup>, alors que la France a mis fin à ce dispositif au début des années 2000. En résumé, deux conceptions assez différentes du « maintien de l'ordre » ont été caractérisées.

---

43. J-L. Taltavull, secrétaire général adjoint du syndicat des commissaires de police (SCPN) et Charlotte (prénom d'emprunt), policier en Île-de-France, « L'invité de 8h20 », Émission de P. Cohen sur France Inter, 21 octobre 2016.

44. F. Jobard, R. Lévy, « Police, justice et discriminations raciales en France : état des savoirs », in *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie - année 2010*, p. 191. Cette expression a été reprise par J. Gauthier, *article précité*, 2015.

45. Ce sont des unités dites « communautaires » ou en charge des relations avec la jeunesse. J. Gauthier développe l'exemple de la brigade spécialisée Unité intégration et migration (UIM) de la police berlinoise (*étude précitée*, 2015).

### 3) La conception par les policiers de leur métier

En troisième et dernier lieu, en sus des politiques établies et des styles de police valorisés, la sociologie comparative a mis en évidence plusieurs traits distinctifs entre la France et l'Allemagne qui relèveraient de la culture professionnelle policière, c'est-à-dire d'un ensemble de représentations qui se forment dans l'exercice du métier. Ces dernières peuvent – sans systématisme - influencer leurs pratiques, du fait de l'autonomie et de l'initiative dont les agents disposent dans leur travail<sup>46</sup>. Dans ce cadre précis, il convient de nuancer les traits caractéristiques des polices allemandes et françaises, qui regroupent en réalité une diversité de profils, tenant à la fois à des variables organisationnelles (grade, services occupés, type de tâches exercées, etc.) et individuelles<sup>47</sup>.

S'agissant de la perception que les agents se font du sens de leur mission, l'anti-criminalité - le volet répressif plutôt que le volet préventif de leur action - serait en France davantage valorisée. L'enquête longitudinale (1992-2002) de Dominique Monjardet et Catherine Gorgeon sur une promotion de gardiens de la paix met en lumière le fait qu'une telle perception de leur mission croîtrait avec l'ancienneté professionnelle, même pour ceux - majoritaires - entrés dans la police avec l'intention d'assurer une fonction de sécurisation « pour les honnêtes gens »<sup>48</sup>. Cette tendance serait cohérente avec les politiques établies et les critères d'évaluation du travail policier, principalement fondés sur des objectifs chiffrés. Aussi, la BAC constituerait-elle un pôle d'attraction des gradés et gardiens de police. Elle serait perçue comme un gage de reconnaissance qui permettrait de s'adonner pleinement aux tâches les plus valorisées dans le métier. En comparaison, J. Gauthier montre qu'à Berlin l'investissement dans les tâches de prévention et/ou les compétences interculturelles ouvrirait davantage de perspectives de spécialisation et de carrière<sup>49</sup>.

---

46. D. Monjardet, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, La Découverte, 1996.

47. Voir notamment P. Coulageon et al., « Les idéologies professionnelles. Une analyse en classe latente des opinions policières sur le rôle de la police », *Revue française de sociologie*, vol 53, mars 2012, pp. 493-527.

48. D. Monjardet, C. Gorgeon, *La socialisation professionnelle des policiers : étude longitudinale de la 121e promotion des élèves gardiens de la paix – Tome I (1993) à IV (2003)* ; D. Monjardet, « Les sanctions professionnelles des policiers. Ce que disent les chiffres et au-delà », *Informations sociales*, juillet 2005, n°127, pp. 76-85.

49. J. Gauthier, *étude précitée*, 2015.

En conséquence, le profil du « chasseur » serait plus fréquent en France qu'en Allemagne, alors que l'idée que le policier est « *« ton ami et ton aide » imprégner[ait] les représentations tant des policiers que de la population allemande* »<sup>50</sup>. En sus, dans un contexte où les relations police/population apparaissent comme plus tendues, la séparation entre un « nous » et un « eux » s'avèrerait en France plus structurante dans la façon dont les policiers français évoquent leur rapport au public<sup>51</sup>. Ces éléments se traduiraient notamment par un positionnement spécifique de la police vis-à-vis du public, les policiers français apparaissant plus détachés de ce dernier et plus suspicieux à son égard, notamment s'agissant de certains segments de la population. A cet égard, est mise en avant la place dans la formation des relations avec le public « *qui ne constituent pas une question centrale, ni dans le cursus de la formation initiale, ni dans celui de la formation continue* »<sup>52</sup>.

Une autre différence fondamentale résiderait dans la posture réflexive des agents de police sur leur pratique. Les policiers allemands manifesteraient plus de prudence que les policiers français dans l'usage des contrôles, en évitant d'y recourir s'ils connaissent déjà les individus, et surtout s'ils considèrent que « *ses inconvénients en termes d'efficacité policière dépassent ses avantages en termes de relations avec les jeunes* ». En France, ce type d'attitude serait plus rare. Précisément, « *les attitudes réflexives sur les effets non voulus des contrôles sont globalement peu développées* » et donc peu « *intériorisés par les agents* » qui appréhendent davantage le contrôle comme une activité « routinière »<sup>53</sup>. Une étude récente sur l'enseignement du juste en école de police montrait d'ailleurs la résistance des policiers à toute remise en cause des pratiques de contrôles d'identité, ces derniers étant perçus comme relevant d'une pure prérogative policière<sup>54</sup>.

---

50. J. de Maillard et al., 2016, *étude précitée*, p. 290.

51. D. Monjardet parlait en 1994 d'un « malentendu certain », les policiers français ayant majoritairement l'impression que l'opinion publique lui était défavorable, alors même que les sondages montraient que l'image de l'institution était bonne dans le public (« La culture professionnelle des policiers », *Revue française de sociologie*, 1994, vol. 35, n°3, p. 400.).

52. J. de Maillard et al., 2016, *étude précitée*, p.289 ; C. Gorgeon, « Socialisation professionnelle des policiers : le rôle de l'école », *Criminologie*, 1996, vol. 29, n° 2, pp. 141-163.

53. J. de Maillard et al, 2016, *étude précitée*, pp.280-281.

54. A. Wuilleumier, « L'enseignement du juste en école de police et de gendarmerie. Quelles stratégies pédagogiques ? », *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, 2014, n°27/28, pp. 242-255.

## C. Promouvoir le dialogue et la transparence

Les études ont mis en évidence de façon incontestable l'existence de pratiques de contrôles abusives et/ou discriminatoires. Le déni de celles-ci par les pouvoirs publics contribue à alimenter la polémique et ne saurait constituer une réponse acceptable. Qu'il s'agisse de malentendus, ou d'un réel problème, il est aujourd'hui essentiel de dépassionner le débat pour rétablir une atmosphère de confiance entre la police et l'ensemble de la population.

A cette fin, il apparaît dans un premier temps indispensable d'agir en faveur d'une plus grande transparence de l'action policière, en facilitant et en encourageant la recherche sur les institutions répressives, pour fonder la réflexion et l'action publique sur des éléments objectifs, et non sur un « ressenti ». Les sociologues René Lévy et Fabien Jobard dressaient en 2010 un bilan de la recherche en demi-teinte ; malgré une littérature militante et une production sociologique qualitative et quantitative de plus en plus riche, ces travaux pèsent encore bien peu au regard de ce qui est par exemple produit aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, avec le soutien des pouvoirs publics<sup>55</sup>. Ces enquêtes sur les contrôles d'identité ont souvent servi à nourrir des réformes de l'action policière ; tel est le cas en Angleterre du rapport de Lord Scarman en 1981, commandé par le gouvernement après les émeutes de Brixton, du rapport de Sir William Macpherson publié en 1999, six ans après la mort du jeune Stephen Lawrence et, plus récemment, de plusieurs rapports sur l'usage des « stops and search »<sup>56</sup>. Par ailleurs, la publication en France de statistiques officielles sur les contrôles d'identité, lesquelles n'existent pas à ce jour<sup>57</sup>, apporterait des données fiables sur les contrôles et leurs résultats, mettant fin à l'opacité et à la confusion des chiffres. La CNCDH n'ignore pas les difficultés pratiques et la complexité de mise en place d'un tel dispositif de comptabilisation, sachant de surcroît que les contrôles d'identité recouvrent des réalités extrêmement diverses. Pour autant, l'élaboration d'une méthodologie

---

55. F. Jobard, R. Lévy, « Police, justice et discriminations raciales en France : état des savoirs », in *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie - année 2010*, pp. 167-198.

56. Le Home Secretary a commandé une évaluation de l'usage des stops and search au Her Majesty's Inspector of Constabulary (*Stop and Search Powers. Are the Police using them effectively and fairly ?*, deux volumes, 2013 et 2015).

57. Le Royaume-Uni est le seul État membre de l'UE qui collecte systématiquement des données policières sur les contrôles.

permettant de comptabiliser certains types de contrôles, notamment ceux réalisés sur réquisition du procureur de la République serait particulièrement utile<sup>58</sup>. Cela permettrait notamment d'évaluer l'efficacité des contrôles de police et, le cas échéant, de donner les directives nécessaires pour utiliser de la manière la plus juste possible le pouvoir de contrôle.

Par ailleurs, les relations d'hostilité entre une fraction des citoyens et les forces de l'ordre sont entretenues par un manque de communication, bien résumé par Jacques de Maillard et al. : « *Alors que les policiers sont enclins à insister sur la dimension légaliste (« on ne fait qu'appliquer la loi ») et républicaine (« on ne connaît pas de races, mais seulement des individus ») de leur activité, les jeunes d'origine immigrée pointent les biais et discriminations dont ils estiment être les victimes. A l'indignation morale de policiers devant des jeunes qui nient leur propre citoyenneté française répond le sentiment de jeunes qui s'estiment victimes d'injustices, constituant ce qu'ils considèrent être un déni de citoyenneté* »<sup>59</sup>. Les uns et les autres auraient tendance à camper sur leurs positions respectives, sans prendre jamais vraiment le temps de confronter leurs points de vue de manière construite et constructive. Aussi la CNCDH recommande-t-elle aux pouvoirs publics de tout mettre en œuvre pour que soient réunies les conditions permettant d'instaurer un dialogue police-population, notamment avec les segments de la population surreprésentés dans les contrôles de police.

---

58. Pendant plusieurs années, le ministère de l'Intérieur a annoncé la mise en place d'une comptabilisation, d'une cartographie et d'une publication annuelle des contrôles d'identité collectifs mis en œuvre sur réquisitions du procureur de la République, sans toutefois assortir son annonce d'un calendrier de mise en œuvre précis. L'objectif affiché était d'apprécier si les contrôles d'identité mis en œuvre sur réquisition du procureur de la République correspondent aux zones et aux horaires criminogènes (cf. contribution dudit ministère au rapport 2014 sur la lutte contre toutes les formes de racisme). Ce projet n'a pas, en l'état, été mené à son terme.

59. J. de Maillard et al., 2016, *étude précitée*, pp. 287-288.

## II. ENCADRER LES PRATIQUES DE CONTRÔLES D'IDENTITÉ

Mettre fin aux dérives de la pratique nécessite sans conteste d'en assurer un meilleur encadrement. Au manque de clarté du cadre légal, s'ajoute l'absence de traçabilité des contrôles d'identité qui rend difficile l'évaluation de l'efficacité de ces opérations ou la vérification de la légalité d'un contrôle. Si les efforts engagés par les pouvoirs publics sont encourageants, la série d'arrêtés rendus par la cour d'appel de Paris le 24 juin 2015 confirme les réserves déjà émises par la CNCDH, à savoir que le dispositif pour lequel le Gouvernement a opté pour assurer un meilleur suivi et une plus grande transparence de l'action policière ne présente pas de garanties d'efficacité suffisantes.

### A. Le manque de clarté du cadre légal

#### 1) Les raisons du contrôle

La rédaction de la base légale du contrôle d'identité en France constitue un enjeu depuis longtemps, et sa compatibilité avec les principes constitutionnels et les normes internationales en matière de droits de l'homme a été contestée à plusieurs reprises, en raison notamment de son imprécision<sup>60</sup>. Précisément, dans un Etat de droit et une société démocratique au sens de la Convention européenne des droits de l'homme, c'est-à-dire un Etat ou une société au sein duquel la prééminence du droit est assurée, toute ingérence dans les droits et libertés fondamentaux de la personne doit reposer sur une base légale en droit interne. La loi, pour être claire et intelligible, doit être suffisamment précise pour limiter les possibilités d'interprétation et d'action arbitraires, et doit être assortie de garanties judiciaires contre les abus. La précision juridique est également essentielle

---

60. Plusieurs avocats ont proposé en mai 2011 des questions prioritaires de constitutionnalité sur la base de l'art. 78-2 du CPP Voir Syndicat des avocats de France, Kit QPC contrôle au faciès, 10 décembre 2012 (par ex. document n°13, D. Rousseau, « Etude relative à la constitutionnalité de l'article 78-2 du code de procédure pénale »). La Cour de cassation a estimé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer cette question au conseil constitutionnel, considérant ces questions comme n'étant pas « nouvelles » et pas suffisamment « sérieuses », termes renvoyant aux conditions de renvoi de la QPC (celle-ci doit être nouvelle, sérieuse et portant sur une disposition applicable au litige). Voir par ex. Cass., Crim., 17 août 2011, n°11-90063 et Cass., Crim., 13 sept. 2011, n°11-90079.

pour que le justiciable puisse régler son comportement en conséquence<sup>61</sup>. Ces exigences ont été rappelées par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni* du 12 janvier 2010<sup>62</sup>.

Précisément, les révisions successives des articles 78-2 et suivants du code de procédure pénale ont étendu les possibilités de recours au contrôle d'identité, conférant un pouvoir étendu au policier quant à l'opportunité de procéder ou non à un tel contrôle. Seules les principales dispositions législatives sur les contrôles d'identité seront ici abordées.

En premier lieu, dans le cadre d'un contrôle de police judiciaire, le contrôle peut être spontanément exécuté, à titre de pouvoir propre, ou requis par le procureur de la République. Dans le premier cas, le contrôle doit être justifié par « *une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner* »<sup>63</sup> qu'une personne a commis ou s'apprête à commettre une infraction, qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou délit, qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire ou, enfin, qu'elle a violé des obligations ou interdictions auxquelles elle est soumise dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'une mesure d'assignation à résidence avec surveillance électronique, d'une peine ou d'une mesure suivie par le juge de l'application des peines (art. 78-2, al. 1 à 6, CPP). Le soupçon doit être matérialisé par les agissements de l'intéressé, c'est-à-dire son comportement et sa façon d'être dans un certain contexte. Il apparaît à la lecture de cette disposition législative peu restrictive que presque n'importe quelle situation pourrait, le cas échéant, être rédigée dans un procès-verbal dans les termes adéquats. En outre, comme le soulignait la Cour de cassation en 2008, « *sous le couvert de la constatation d'infractions vénielles et fréquemment commises pouvant ne constituer qu'une contravention de police de première classe, mais qui permettent légalement un contrôle d'identité, une sélection d'individus pourrait aisément être opérée pour permettre d'atteindre plus*

---

61. Voir notamment la Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, considérant 9.

62. CEDH, *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni*, n°4158/05, 12 janvier 2010

63. Le législateur a substitué, par la loi du 18 mars 2003, l'exigence d' « indices » par des « raisons plausibles de soupçonner » qu'une infraction a été commise, sans incidence sur la jurisprudence de la Cour de cassation qui a maintenu l'exigence de considérations précises et objectives pour justifier le contrôle. Par exemple, un renseignement anonyme ne permet pas seul de motiver un contrôle (Cass, Civ. 1ère, 31 mai 2005, n°04-50033), mais des éléments concrets confortant ce renseignement peuvent le justifier (Cass, Crim. 8 avril 2008, n°07-87718).

*aisément des objectifs quantitatifs impartis aux services interpellateurs »<sup>64</sup>.*

Le contrôle s'inscrit, dans le second cas, dans le cadre d'une réquisition écrite du procureur de la République « *aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise* » (art. 78-2, al. 7, CPP) permettant à la police de contrôler n'importe quelle personne pendant un délai et au sein d'un périmètre déterminés<sup>65</sup>. Contrairement au premier cas de figure, l'agent de police peut procéder à des contrôles plus systématiques, qui ne nécessitent pas d'être motivés ; en théorie, un tel contrôle pourrait être considéré comme irrégulier si son caractère discriminatoire<sup>66</sup> ou un détournement de procédure étaient établis. Néanmoins, l'un comme l'autre sont extrêmement difficiles à prouver. En précisant les infractions à rechercher, le procureur est censé éviter que les contrôles ne soient déclenchés de façon purement aléatoire. Cependant, la loi dispose expressément que le fait que les contrôles révèlent des infractions autres que celles initialement visées ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. Aussi, la réquisition peut facilement être détournée à d'autres fins. Il n'est pas rare que les réquisitions soient délivrées à la demande des autorités de police et que la détermination des lieux et des périodes des contrôles s'effectuent en concertation avec ces dernières.

Il est à noter qu'un contrôle sur réquisition du procureur peut également advenir dans des cas bien spécifiques - dans des modalités plus restrictives que celles applicables à un simple contrôle d'identité - codifiés aux articles 78-2-1 et suivants du code de la procédure pénale, dans des lieux à usage professionnel, aux fins de recherche et de poursuite d'infractions précises – notamment d'actes de terrorisme – et de visites de véhicule.

De manière générale, si la mise en œuvre des contrôles est en théorie placée sous le contrôle a priori du procureur, le Défenseur des droits relevait, dans une décision publiée en février 2015, l'absence en pratique de mécanisme de contrôle

---

64. Cour de cassation, rapport annuel 2008, troisième partie, « étude : les discriminations dans la jurisprudence de la Cour de cassation », p. 188.

65. Le contrôle d'identité sur réquisition du procureur a été conçu pour répondre à une forte demande de sécurité dans des zones désignées comme sensibles, « *là où les autorités compétentes savent que des infractions sont commises régulièrement mais sans en avoir précisément identifié les auteurs* » (J. Limouzy, *Rapport de l'Assemblée nationale*, 1993, n°259, p.17).

66. Art. R. 434-16 du code de la sécurité intérieure.

« du fait de la demande croissante de réquisitions par les forces de l'ordre », qui seraient rarement refusées par le parquet<sup>67</sup>, lui-même encouragé dans cette voie par les pouvoirs publics<sup>68</sup>. Aussi, les rôles ont tendance à être inversés, le procureur répondant souvent aux sollicitations des agents de la force publique. En outre, le Défenseur des droits soulignait que « leur enchaînement systématique revient à généraliser dans certaines zones la pratique de contrôles d'identité discrétionnaires », pratique jugée incompatible avec le respect de la liberté individuelle par le Conseil constitutionnel<sup>69</sup>.

En second lieu, dans le cadre d'un contrôle de police administrative, aux fins de prévenir un risque d'atteinte à l'ordre public (art. 78-2, al. 8, CPP), si le contrôle peut viser toute personne se trouvant sur un lieu ouvert au public, quel que soit son comportement, l'autorité concernée « *doit justifier, dans tous les cas, des circonstances particulières établissant le risque d'atteinte à l'ordre public qui a motivé le contrôle* »<sup>70</sup>. Autrement dit, les contrôles ne doivent pas être motivés par des considérations générales mais par des éléments concrets, pouvant relever des caractéristiques d'un lieu, d'un moment donné ou encore résulter du comportement de la personne contrôlée<sup>71</sup>.

Enfin, à l'approche des frontières ou dans les lieux de transit international<sup>72</sup>, la

---

67. Audition de V. Gautron, le 20 octobre 2016

68. Instructions du 22 mars 2016 adressées par le directeur des affaires criminelles et des grâces aux procureurs de la République relatives à la délivrance de réquisitions aux fins de contrôles d'identité et de visites de véhicules, 2015/F/0128/T24

69. Décision du Défenseur des droits MSP-MDS-MLD-2015-021, « Observations devant la cour d'appel de Paris », 3 février 2015, p. 11

70. Pendant longtemps, la possibilité d'interpeller une personne afin de contrôler et de vérifier son identité relevait essentiellement des pouvoirs et des missions de la police judiciaire. Une loi du 27 novembre 1943 autorisait les contrôles d'identité « en cas de recherches judiciaires », tandis qu'une ordonnance du 2 février 1961 les instaure dans le cadre de l'enquête de flagrance. Aucun texte, mis à part un décret du 20 mai 1903 sur les services de la gendarmerie, ne prévoyait la mise en œuvre de contrôles indépendamment de la commission d'une infraction déterminée, c'est-à-dire aux seules fins de surveillance et de prévention (voir C. Girault, « Contrôles et vérifications d'identité », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, juin 2010).

71. Le Conseil constitutionnel, a émis, dans sa décision n°93-323 DC du 5 août 1993, cette réserve d'interprétation. La Cour de cassation impose en conséquence des motivations précises et concrètes. A titre d'exemple, le seul fait pour un individu de s'éloigner d'un groupe ne permet pas de justifier un contrôle (Crim. 17 dec. 1996, n°96-82829), de même s'il est fondé sur une motivation générale relative à la dangerosité de la zone dans laquelle la personne a été contrôlée (Crim., 4 oct. 1984, n°83-94341). Voir aussi Circ. précitée M.I. n° 93-235 du 21/10/1993.

72. La loi du 10 août 1993 vise à pallier la suppression des contrôles systématiques aux frontières de certains pays européens, en application de l'accord de Schengen, en autorisant des contrôles aléatoires

police peut contrôler n'importe qui aux fins de vérifier le respect des obligations liées aux titres et documents de séjour dans des secteurs géographiques précisément définis (art. 78-2, al. 9 à 16, CPP<sup>73</sup>). A l'instar des contrôles effectués sur réquisitions du procureur, la police n'a pas à motiver un contrôle dit « Schengen »<sup>74</sup>. Néanmoins, dès 1985 la Cour de cassation a conditionné la légalité des contrôles spécifiques aux étrangers au fait qu'ils doivent reposer sur « *des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé [étant] de nature à faire apparaître celui-ci comme étranger* »<sup>75</sup>. Aussi, seul son caractère manifestement discriminatoire pourrait rendre la procédure illégale. La jurisprudence considère également qu'un contrôle est irrégulier si un détournement de procédure peut être relevé<sup>76</sup>.

Par ailleurs, les contrôles routiers, s'ils visent théoriquement à contrôler l'habilitation des conducteurs et l'état du véhicule, peuvent donner lieu indirectement à un contrôle d'identité<sup>77</sup>, et ainsi servir d'autres objectifs ; aux Etats-Unis, on parle de pretextual traffic stops<sup>78</sup>.

Certes, la législation française interdit formellement les contrôles discriminatoires. Le Conseil constitutionnel a ainsi affirmé que « *la pratique de*

---

dans une zone de 20 kilomètres située entre la frontière terrestre de la France avec les États signataires ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international.

73. L'article 78-2, al. 9 à 16, fixe des conditions de mise en œuvre de ces contrôles (endroits délimités, durée maximum de six heures consécutives dans un même lieu, non systématisme du contrôle des personnes présentes). Par ailleurs, il est précisé que ces contrôles doivent être conduits « *avec discernement afin de ne pas occasionner une gêne excessive aux personnes qui en sont justiciables. En conséquence, plutôt que de pratiques des contrôles systématiques, il conviendra de sélectionner avec soin les lieux et les circonstances justifiant la mise en œuvre de ces contrôles* » (circ. précitée M.I. n° 93-235 du 21/10/1993.).

74. La Cour de cassation a rappelé que les contrôles « Schengen » ne nécessitent pas de l'autorité administrative de rapporter les circonstances particulières tenant au comportement de l'intéressé (Civ., 1ère, 25 mars 2009, n°08-11587).

75. Cass, Crim., 25 avril 1985, n° 85-91.324 ; Circulaire n°93-235 du ministère de l'Intérieur du 21 octobre 1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité et aux vérifications de situation des étrangers (« *Il conviendra, sous l'autorité du parquet, de veiller à prévenir toute mesure qui pourrait être perçue par le public comme étant discriminatoire et d'adopter un mode de sélection adapté aux infractions recherchées* »).

76. La Cour de cassation a rappelé que les contrôles dits « Schengen » ne peuvent être utilisés pour réaliser des contrôles de nature judiciaire ou administrative (Cass., Crim., 3 mai 2007, n°07-81331).

77. Article R233-1 du code de la route. En présentant leur permis de conduire et la carte grise du véhicule, les conducteurs justifient de leur identité

78. Karen S. Glover, *Racial profiling. Research, Racism, and Resistance*, 2009, Rowman & Littlefield Publishers

*contrôles d'identité généralisés et discrétionnaires est incompatible avec le respect de la liberté individuelle »*<sup>79</sup>. En sus, le code de déontologie rappelle que l'agent ne peut se fonder « *sur aucune caractéristique physique ou aucun signe distinctif pour déterminer les personnes à contrôler, sauf s'il dispose d'un signalement précis motivant le contrôle* »<sup>80</sup>. Néanmoins, le cadre légal flou et étendu des contrôles d'identité confère de facto à l'agent de police une latitude importante dans la sélection des personnes à interpeller, créant un risque d'arbitraire. Précisément, si le policier ou le gendarme doit en théorie invoquer une présomption d'extranéité fondée sur l'aveu de l'intéressé ou sur d'autres éléments précis et objectifs pour procéder à un contrôle, la jurisprudence peine à définir avec une clarté suffisante et à encadrer le pouvoir d'appréciation qui leur est accordé.

Plusieurs propositions de lois enregistrées par le bureau de l'Assemblée nationale et celui du Sénat ont visé à inclure le critère d'objectivité et le principe de non-discrimination du contrôle dans l'article 78-2, et parfois à restreindre les possibilités actuelles de contrôle, en vain<sup>81</sup>. La CNCDH entend les arguments émis par les députés et les sénateurs ayant rejeté l'idée d'amender l'article 78-2, au motif principal que le critère d'objectivité des contrôles est déjà retenu par la législation et la jurisprudence. Néanmoins, les articles 78-2 et suivants constituant le cadre légal direct des contrôles, la CNCDH souligne également l'intérêt de rappeler le caractère objectif du contrôle dans la loi aux fins d'accroître son intelligibilité et son accessibilité. Cette intégration dans l'article 78-2 serait également une manière de rappeler que les règles de non-discrimination s'appliquent en la matière. La cour d'appel de Paris, dans une décision rendue le 24 juin 2015, a rappelé que « *la mise en œuvre d'un contrôle d'identité fondée sur les dispositions de l'article 78-2 du code de procédure pénale, au-delà même de la question de sa légalité, doit avoir été opérée dans le respect des droits fondamentaux de la personne et donc du principe de l'égalité de traitement entre les personnes, sans discrimination*

79. Décision n° 93-323 DC du 5 août 1993.

80. Art. R. 434-16 du code de la sécurité intérieure.

81. Voir notamment : Proposition de loi n°104 du 16 novembre 2011 *relative aux contrôles d'identité et à la lutte contre les contrôles au faciès* ; n°53 du 16 octobre 2012 *relative aux contrôles d'identité* ; n°532 du 12 décembre 2012 *visant à renforcer les modalités d'exécution des contrôles d'identité* ; proposition de loi n° 1527 du 6 novembre 2013 *relative aux contrôles d'identité* ; n° 49 du 13 octobre 2015 *relative aux contrôles d'identité*, n°3268 du 25 novembre 2015 *visant à mettre fin à la pratique des contrôles au faciès par la modification de l'article 78-2 du code de procédure pénale* ; n° 257 du 15 décembre 2015 *visant à lutter contre les contrôles d'identité abusifs* ; n°549 du 25 avril 2016 *relative aux contrôles d'identité et à la lutte contre les contrôles au faciès*.

*tenant notamment à la race, l'apparence physique ou l'origine »<sup>82</sup>. Aussi, l'alinéa 1er de l'article 78-2 du code de procédure pénale pourrait être ainsi modifié : « les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs **raisons plausibles et objectives** de soupçonner ». En sus, la CNCDH recommande d'ajouter la mention suivante au début de l'article 78-2 du code de procédure pénale : « Les contrôles d'identité ne doivent pas être fondés sur les critères de discrimination énumérés à l'article 225-1 du code pénal ».*

Par ailleurs, il serait utile de clarifier les conditions d'exercice du « relevé d'identité » auquel peuvent procéder certains personnels assermentés (comme ceux des transports en commun) ou la police municipale. En effet, du point de vue de la personne « contrôlée », la différence entre un relevé et un contrôle d'identité n'est pas évidente, les uniformes des personnels et les comportements ayant tendance à se ressembler, particulièrement depuis la mise en place de l'état d'urgence.

## 2) Le déroulement du contrôle

De manière générale cependant, pour la CNCDH, ce sont davantage les modalités concrètes de mise en œuvre des contrôles d'identité ainsi que l'extension considérable ces derniers mois des pouvoirs des forces de l'ordre à l'occasion de tels contrôles, sur la base du critère de menaces terroristes, qui sont problématiques. En toute hypothèse, la contrainte employée par les forces de l'ordre doit être nécessaire dans sa mise en œuvre et proportionnée dans son exécution, deux principes rappelés dans l'article préliminaire du code de procédure pénale qui entrent dans la légalité d'un acte de contrainte.

S'agissant de l'extension des pouvoirs de police à l'occasion d'un contrôle, à l'instar du Défenseur des droits<sup>83</sup>, la CNCDH ne peut que faire part de ses réserves

---

82. Cour d'appel de Paris, 24 juin 2015, arrêt n°13/24277.

83. Voir l'*avis n°15-27 du 11 décembre 2015 sur la proposition de loi n° 3314 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes*

sur plusieurs dispositions législatives nouvellement promulguées. Précisément, dans son avis du 17 mars 2016 *sur le projet de loi renforçant la lutte contre le crime organisé*, la Commission faisait état de son inquiétude sur la possible généralisation en pratique de « l'inspection visuelle » et de « la fouille de bagages » auxquelles les forces de l'ordre peuvent procéder, sur réquisitions du procureur, dans le cadre d'une liste extrêmement large d'infractions (art. 78-2-2 modifié par ladite loi). Par ailleurs, la police peut désormais priver de liberté une personne pendant quatre heures aux seules fins de recueillir des renseignements, même si ladite personne a une pièce d'identité sur elle, « *lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement est lié à des activités à caractère terroriste* » (art. 78-3-1 du CPP créé par l'art. 48 de la même loi). En la matière, l'inquiétude de la Commission portait plus particulièrement sur la confusion entre police administrative et police judiciaire, susceptible de caractériser une violation de l'article 16 de la Déclaration de 1789 (DDHC), et sur les motifs de la retenue, se distinguant mal de ceux prévus pour la garde à vue. Il conviendrait d'éviter que ces nouvelles dispositions soient destinées à évincer les droits du gardé à vue. Enfin et surtout, la CNCDH réitère sa recommandation portant sur le retrait des dispositions étendant l'application de la mesure de retenue administrative prévue par l'article 73-3-1 du code de procédure pénale aux « mineurs de 18 ans », autrement dit tous les mineurs. En effet, les motifs qui fondent cette mesure (la collecte d'informations) et la privation de liberté qu'elle entraîne sont nécessairement contraires à l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant).

En ce qui concerne le déroulement du contrôle, le code de déontologie commun à la police et à la gendarmerie nationales, en vigueur depuis le 1er janvier 2014, et inséré dans le code de la sécurité intérieure, définit des règles élémentaires du comportement général attendu du policier : exemplarité, intégrité, courtoisie, respect de la dignité des personnes, caractère nécessaire et proportionnée de la contrainte, etc<sup>84</sup>. La CNCDH salue notamment la codification de la palpation

---

*dans les transports collectifs de voyageurs* (loi adoptée le 22 mars 2016) ; *Avis n°16-18 du 16 mars 2016 relative au projet de loi n°3473 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale* (loi adoptée le 3 juin 2016). 84. Voir également le Code européen d'éthique de la police, adopté en 2001 par le Comité des ministres du conseil de l'Europe.

de sécurité dans l'article R.434-16 du code de la sécurité intérieure<sup>85</sup>, d'autant plus qu'elle s'accompagne d'efforts en matière de formation des policiers et des gendarmes, l'accent étant mis « *sur la justification et le non systématisme de la palpation* »<sup>86</sup>. Il est à préciser que si les fouilles sont régies par les dispositions relatives aux perquisitions, la palpation ne fait pas l'objet d'un encadrement par la loi, ce que déplore la CNCDH. Les témoignages recueillis par les acteurs associatifs font encore état de manquements fréquents aux règles de déontologie, notamment des violences dites « de l'ombre »<sup>87</sup>, telles l'utilisation abusive de menottes, les injures ou les tutoiements, les fouilles et palpations de sécurité. Précisément, si certaines pratiques sont clairement prohibées, d'autres, souvent présentées par les forces de l'ordre comme des mesures de sécurité, sont légales et jouent un rôle tout à fait légitime au service du maintien de l'ordre, à condition de respecter la double condition de nécessité et de proportionnalité.

## B. Encadrer davantage les pratiques : des pistes de réflexion

De manière générale, le cadre légal des contrôles, aussi souple soit-il, ne peut expliquer à lui seul ni leur fréquence, ni leur ciblage sur certains groupes, ni les manquements à la déontologie. Si l'agent de police dispose toujours d'une marge d'autonomie dans l'exercice de ses missions, dans le cas des contrôles d'identité, elle est particulièrement importante du fait des conditions juridiques floues règlementant la pratique. Partant, la CNCDH formulera plusieurs observations générales.

D'une part, le pouvoir discrétionnaire de l'agent est « une évidence de fait »<sup>88</sup> qui ne doit pas être confondue avec l'abus et l'arbitraire. L'entremise de l'agent

---

85. Le nouvel article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure dispose que « *La palpation de sécurité est exclusivement une mesure de sûreté. Elle ne revêt pas un caractère systématique. Elle est réservée aux cas dans lesquels elle apparaît nécessaire à la garantie de la sécurité du policier ou du gendarme qui l'accomplit ou de celle d'autrui. Elle a pour finalité de vérifier que la personne contrôlée n'est pas porteuse d'un objet dangereux pour elle-même ou pour autrui. Chaque fois que les circonstances le permettent, la palpation de sécurité est pratiquée à l'abri du regard du public* ».

86. Le ministère de l'Intérieur annonçait ainsi en novembre 2015 un doublement des heures de formation par simulation aux contrôles d'identité et aux palpations de sécurité. Voir la contribution du ministère de l'Intérieur jointe au rapport 2015 de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

87. Selon l'expression de l'ACAT, mars 2016, *L'ordre et la force. Enquête sur l'usage de la force par les représentants de la loi en France*, p. 14.

88. P. Thévenin, « Le droit hors de compte. L'aiguillage managérial de la discrétion policière », *Déviance et Société*, vol 40, p. 169

est en effet nécessaire pour ajuster la norme aux circonstances qui entourent son application concrète.

D'autre part, comme le souligne Jacques Buisson, le constat d'une infraction par l'agent, surtout en cas de flagrance, repose sur l'occurrence d'un fait infractionnel apparent, ou sur un élément objectivement vraisemblable le laissant penser. Dans ce cas, la suspicion de l'agent repose sur une perception, souvent fugitive, visuelle (perception la plus fréquente), auditive (ainsi, en cas d'appels au secours), tactile (ainsi, à l'occasion d'une palpation de sécurité), olfactive ou gustative (ainsi, pour détecter la présence de produits stupéfiants). Or « *ni la loi ni la jurisprudence n'exigent, pour la caractériser, que la situation constatée soit évidente* »<sup>89</sup>. Aussi, une part de contingence dans l'occurrence du contrôle d'identité ne peut-elle être raisonnablement exclue. Néanmoins, il est possible d'encadrer les pratiques pour guider l'activité des agents de police et éviter tout relâchement dans le respect des exigences déontologiques. A cette fin, la CNCDH invite les pouvoirs publics à explorer plusieurs pistes de réflexion complémentaires.

Premièrement, les concepts usités par le législateur et le Conseil constitutionnel (« raison plausible », « circonstances particulières », « critères objectifs ») ne font par nature nullement l'objet d'une définition précise, si ce n'est des cas d'espèce relevant de la jurisprudence de telle cour d'appel, parfois de la Cour de cassation, qui retient comme valide juridiquement ou non tel comportement ou circonstance dans tel cas particulier. La loi ne définit pas non plus de procédure d'action standardisée sur le déroulement d'un contrôle d'identité. Aussi, pour préciser les principes directeurs inscrits dans le code de procédure pénale et le code de déontologie, le ministère de l'Intérieur et/ou le Défenseur des droits pourraient produire un guide pratique, à diffuser largement auprès des services de police, voire du grand public, précisant – sur la base de la jurisprudence – ce qui peut être considéré comme un indice objectivement vraisemblable pouvant fonder un contrôle dans chacun des cadres juridiques considérés. Ce livret permettrait de définir un « standard de soupçon raisonnable » conformément à la recommandation de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)<sup>90</sup>, dans le but de limiter le risque d'arbitraire, qui trouve son origine dans une définition

89. J. Buisson, *Police. Pouvoirs et devoirs*, Dalloz, 2015, p. 57 et 66.

90. ECRI, *Recommandation de politique générale n°11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de police*, CRI(2007)39, 29 juin 2007.

extensive de la suspicion. Ce guide pourrait également comporter un déroulé standard d'un contrôle d'identité, d'une fouille et d'une palpation de sécurité.

Deuxièmement, l'étude précitée, dirigée par Sebastian Roché et Dietrich Oberwittler avec Jacques de Maillard, souligne que les contrôles d'identité ne font pas l'objet en France de questionnements internes ; ce dernier parle d'« *invisibilité organisationnelle* »<sup>91</sup> des contrôles d'identité, en précisant qu'« *en France, ils ne sont pas comptabilisés, il n'y pas de guide sur la façon de les conduire (au-delà du code pénal et de quelques lignes dans le code de déontologie), ce n'est pas non plus une question discutée par les agents avec la hiérarchie intermédiaire.*

*Pendant nos observations en 2011 et 2012, elles n'ont jamais figuré parmi les sujets de débriefing entre les agents de la rue et leurs encadrants* »<sup>92</sup>. Partant, la CNCDH appelle les autorités investies du pouvoir hiérarchique – le ministre de l'Intérieur et ses relais hiérarchiques, soit les commissaires de police et les officiers de gendarmerie - à encadrer davantage les pratiques de contrôle :

- en encourageant les encadrants à faire un point régulier sur les contrôles d'identité réalisés par les patrouilleurs, notamment lors des briefings et débriefings ;
- en mettant en place un dispositif de suivi des contrôles d'identité dans les unités de police et de gendarmerie ;
- en engageant une réflexion sur une réforme possible des critères d'évaluation du travail policier - en prenant davantage en compte le respect de la déontologie et les compétences relationnelles- et, le cas échéant, de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 qui conditionne l'octroi de crédits budgétaires aux résultats obtenus, dans la mesure où il est difficile de «chiffrer» les effets de l'activité policière en termes d'efficacité et d'impact sur la population ;
- en délivrant une formation portant spécifiquement sur l'encadrement des pratiques de contrôle aux brigadiers et, plus généralement, aux agents susceptibles d'être responsables d'équipe d'une patrouille.

Troisièmement, une attention particulière devrait être portée aux contrôles réalisés sur réquisitions du procureur, qui tendent à devenir routinières. Ceci permettrait d'éviter que les policiers, dont l'activité est concentrée autour d'un objectif fixé par la hiérarchie, ne se retrouvent sous le régime d'une liberté à la

---

91. Audition de J. de Maillard, le 17 octobre 2016

92. J. de Maillard et al, 2016, *étude précitée*, p. 290.

fois totale et prescrite. A l'heure actuelle, en l'absence d'obligation formelle de motiver les contrôles, ces derniers se fonderaient en grande partie sur des critères subjectifs, propres à chaque agent, ce qui n'est pas acceptable<sup>93</sup>. Par ailleurs, la multiplication des réquisitions du procureur délivrées aux services de police ne peuvent que vider de leur sens et ainsi fragiliser lesdites procédures. Il convient de relever l'action concertée menée en Seine-Saint-Denis par le parquet et la direction territoriale de sécurité de proximité pour réduire le nombre de réquisitions délivrées aux forces de l'ordre, qui sont passées de 60 000 en 2013, à 55 000 en 2014 et 43 000 en 2015<sup>94</sup>. *A minima*, afin de contrôler de manière plus rigoureuse les contrôles effectués sous la responsabilité du procureur, un soin particulier devrait être apporté aux demandes de réquisition accordées ou refusées aux forces de police et, le cas échéant, à la rédaction des réquisitions délimitant le périmètre d'intervention et les infractions recherchées. Par ailleurs, les autorités investies du pouvoir hiérarchique devraient veiller à ce qu'un rapport écrit relatant le déroulement des opérations soit effectivement et systématiquement transmis au procureur à l'issue de ces opérations afin que ce dernier puisse « *conserver la maîtrise des opérations menées selon ses réquisitions et contrôler aussi bien leur déroulement d'ensemble que l'action des officiers de police judiciaire et des agents placés sous leur contrôle* »<sup>95</sup>.

Quatrièmement, la prise de contact apparaît comme un élément primordial dans la dynamique du contrôle<sup>96</sup>. La courtoisie et les explications données à la personne interpellée sur les raisons du contrôle sont susceptibles de rendre l'expérience vécue par cette dernière moins difficile. En l'état actuel du droit, les agents ne sont pas formellement tenus de fournir une telle explication ; plusieurs personnes en ayant fait la demande ont signalé l'absence ou le caractère évasif des réponses apportées (du type « simple contrôle de routine »<sup>97</sup>). A l'instar de la Commission

---

93. Défenseur des droits, *décision MSP-MDS-MLD-2015-021 du 3 février 2015 relative à des contrôles d'identité discriminatoires*

94. Audition de L. Pageot, le 19 octobre 2016

95. Circulaire n°JUSD9330024C du 19 août 1993 du Garde des Sceaux.

96. E. Maillard, *étude précitée*, 2005.

97. D'après l'enquête menée sous l'égide de l'OSJI et du CNRS, les fonctionnaires de police ont donné une raison justifiant le contrôle dans moins de 40 % des cas (étude précitée, 2009, p.40). D'après, l'étude conduite par N. Jounin et al. (étude précitée, 2015), l'absence de justification du contrôle est plus fréquent pour les non-Blancs, et le cas échéant les motifs correspondant à ceux prévus par le CPP sont moins mis en avant

nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)<sup>98</sup>, la CNCDH recommande que des instructions claires soient communiquées aux forces de police de manière à les encourager à exposer oralement les raisons du contrôle. Il serait également intéressant de réfléchir à l'inclusion d'une mention allant dans ce sens dans le code de déontologie. Plus généralement, les agents pourraient être encouragés à exploiter le temps de latence, qui correspondrait à plus de la moitié du temps de l'intervention, en engageant « *des conversations stratégiques* » selon l'expression du psychologue Eric Maillard<sup>99</sup>. D'après l'étude publiée en 2005 par ce dernier reposant sur l'observation de 84 situations de contrôle réalisés par des agents de la compagnie départementale d'intervention (CDI) d'un commissariat central d'une grande ville (400 000 habitants) du nord de la France, cette pratique – employée d'ailleurs par une part importante de l'échantillon étudié –, permettrait d'obtenir de l'information (sur les personnes, les lieux...), de maintenir une communication verbale et un climat favorable.

Cinquièmement, une attention particulière devrait être portée à la formation initiale et continue des policiers et des gendarmes, notamment à :

- l'adaptation des modules de formation proposés aux situations de travail des policiers et futurs policiers, en veillant à ce qu'ils permettent aux apprenants de développer une posture réflexive sur leur pratique afin d'utiliser leur pouvoir de contrôle à bon escient (Quels indices objectifs peuvent fonder le contrôle ? Le contrôle est-il toujours nécessaire et utile ? Quel est le bon moment pour intervenir ? Quelle procédure d'action ?)<sup>100</sup>;

---

98. La CNDS a noté qu'il était « *essentiel* » que la police « *explique systématiquement les motifs des contrôles d'identité* », surtout pour lorsqu'il s'agit d'enfants qui « *peuvent être moins à même de comprendre spontanément les tenants et aboutissants des interventions de la police* » (CNDS, *La déontologie des forces de sécurité en présence des mineurs*, 2008, p. 55).

99. Dans le cadre de son étude, le psychologue E. Maillard a remarqué que ce temps de latence, soit le temps d'attente relatif à la consultation par les patrouilleurs des fichiers centraux de police, constituait un moment sensible du contrôle d'identité (*étude précitée*, 2005).

100. Pour faciliter le transfert des apprentissages aux situations de travail, E. Maillard a mis en évidence la nécessité de favoriser les mises en situation dynamiques complexes, en faisant par exemple « *varier le nombre de paramètres présents au départ vers une complexification croissante* ». L'objectif est de placer les apprenants en situation de gestion de facteurs multiples en « *favorisant chez eux les activités de diagnostic et de régulation de l'interaction* », afin d'explicitier notamment « *les stratégies de contrôle [...], les objectifs poursuivis et leur intérêt* » (*ibidem*, pp. 65-66). Ayant observé trois modules pédagogiques concernant les contrôles d'identité, A. Wulleumier constate que la simulation des contrôles reste « *extrêmement scolaire, c'est-à-dire statique, lisse et peu investie par le groupe d'élèves quelle que soit leur position* ». Il semblerait qu'en la matière la pédagogie de la modération peine à s'imposer (A. Wulleumier, 2014, *étude précitée*, pp. 251-253).

▪ la sensibilisation des agents de la force publique aux biais implicites pouvant influencer leurs pratiques, et sur les effets des contrôles d'identité en termes d'efficacité et d'impact sur la population<sup>101</sup>. Dans ce cadre, la co-formation où interagissent agents et usagers du service public pourrait être une approche intéressante à expérimenter, aux fins de questionner et faire évoluer les représentations mutuelles et les pratiques pour favoriser des interactions apaisées entre les uns et les autres.

Il convient cependant de souligner qu'un changement dans les politiques de formation, non accompagné d'une réflexion sur les stratégies à mettre en œuvre pour transformer ces relations, peut se heurter aux réalités de l'activité policière<sup>102</sup>.

Dernièrement, en lien avec ce qui a été dit précédemment, la CNCDH invite les pouvoirs publics à engager une réflexion approfondie sur les politiques publiques de sécurité, sur les méthodes d'évaluation qui mesurent de manière chiffrée la performance policière et sur les missions attribuées par les acteurs politiques à la police, qui influencent dans une grande mesure le répertoire d'actions mobilisé sur le terrain et, de ce fait, les relations entretenues avec la population. Cette réflexion pourrait être menée à l'aune des critères d'efficacité, de nécessité et de nuisance, tels que définis par l'ECRI dans sa recommandation de politique générale n°11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de police<sup>103</sup>. La réflexion devrait également porter sur l'organisation du travail policier au sein des différents corps d'appartenance, sur la conception même du « maintien de l'ordre » en France, et sur les moyens de réintroduire, au sein du travail policier, une forme de proximité avec la population, qui semble faire défaut - surtout depuis la suppression de la police de proximité. Ces questions pourraient faire l'objet d'une conférence de consensus, à l'instar de celle qui s'est tenue les 14 et 15 février 2013 sur la prévention de la récidive<sup>104</sup>, première étape vers un travail approfondi devant s'inscrire dans la longue durée.

---

101. Ce type de formation existe déjà ; voir par ex. celles mises en œuvre dans le cadre des Centres nationaux de la fonction publique territoriale (CNFPT) où interagissent professionnels et personnes vivant en grande précarité

102. D. Pichonnaz, « Réformer les pratiques policières par la formation ? Les obstacles à la transformation des relations entre les policiers et leurs publics », *Déviante et Société*, vol 35, mars 2011, pp. 335-359.

103. Pour résumer, le critère d'efficacité est l'« aptitude de la mesure concrète à atteindre le but pour lequel elle a été conçue », le critère de nécessité renvoie à « l'existence ou non d'autres mesures, moins envahissantes, permettant d'atteindre le même but », le critère de nuisance est « la mesure dans laquelle les droits de l'individu sont affectés par l'activité menée ».

104. <http://conference-consensus.justice.gouv.fr/>

## C. Assurer un contrôle effectif *a posteriori*

L'article 15 de la DDHC affirme que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Le contrôle *a posteriori* de l'autorité hiérarchique et du juge judiciaire, gardien de la liberté individuelle, constitue une garantie nécessaire en vue d'assurer un juste équilibre entre la protection des droits et libertés et l'impératif de sécurité publique. En l'espèce, les efforts doivent se concentrer sur l'amélioration des moyens de poursuite et de preuve.

### 1) Les possibilités de recours en cas d'abus

La personne s'estimant victime d'un contrôle discriminatoire et/ou abusif peut saisir les services d'inspection de la police (IGPN) ou de la gendarmerie (IGGN) nationales, déposer plainte, ou encore saisir le Défenseur des droits<sup>105</sup>. Plusieurs associations font état de la réticence des personnes ayant vécu un contrôle ressenti comme abusif à entamer une procédure administrative et/ou judiciaire, surtout si le dommage subi est perçu comme bénin, et le cas échéant à la poursuivre jusqu'au bout<sup>106</sup>. De nombreux freins peuvent conduire ces dernières à ne pas s'y aventurer (sentiment de honte ou de résignation, crainte des représailles, peur d'être mal compris ou de ne pas être entendu, lenteur et opacité des procédures administrative et judiciaire, rareté de celles qui aboutissent, difficulté d'apporter la preuve). En filigrane, se pose la question du climat d'impunité des agents de la force publique mis en exergue notamment par la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) dans son rapport annuel de 2004<sup>107</sup>, par Amnesty International France dans deux rapports datant respectivement des années 2005 et 2009<sup>108</sup> et, plus récemment, par l'Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) dans son rapport d'enquête sur les violences policières<sup>109</sup>.

---

105. F. Ocqueteau, « Qu'est-ce qu'une police déontologique ? », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, mars 2016, pp. 349-383.

106. Audition de C. Angeli-Troccaz, le 17 octobre 2016. Stop contrôle au faciès a mis en place un numéro pour envoyer un SMS auquel on peut signaler tout contrôle abusif. 2283 personnes ont contacté le pôle juridique du Collectif d'avril 2011 à décembre 2015. Seulement 4,2 % des plaignants ont fait la demande d'un avocat, 6,2 % ont signalé l'abus au Défenseur des droits, 1,6 % au Procureur de la République et moins de 1,5 % aux services d'inspection. Les abandons en cours de procédure sont nombreux (*étude précitée*, 2016)

107. CNDS, *Etude sur la part des discriminations dans les manquements à la déontologie*, rapport 2004.

108. AIF, *France : pour une véritable justice, 2005 ; France : des policiers au-dessus des lois*, 2009.

109. ACAT, *rapport précité*, 2016.

Concernant les dispositifs d'inspection internes de la police et de la gendarmerie, il peut ne pas être évident, pour les personnes s'estimant victimes d'abus commis par des agents des forces de l'ordre, de faire confiance à un mécanisme interne à la police et à la gendarmerie, tel que les services d'inspection. Toutefois, la CNCDH salue les efforts accomplis pour diversifier les modes d'accès aux services d'inspection de la police nationale (IGPN)<sup>110</sup> et de la gendarmerie nationale (IGGN), chaque personne pouvant signaler directement un litige par le biais d'un courrier ou d'un formulaire disponible en ligne, rejoignant une recommandation émise par la CNCDH depuis plusieurs années<sup>111</sup>. L'efficacité de ces dispositifs dépend des suites données aux signalements, notamment l'ouverture d'une enquête, en veillant, le cas échéant, à ce que soient prises les mesures disciplinaires qui s'imposent. Dans son rapport de 2009, Amnesty International France relevait ainsi que « *toutes les plaintes ne sont pas fondées* » mais que « *l'écart entre le nombre de plaintes reçues et le nombre de sanctions disciplinaires prises permet de s'interroger sur l'exhaustivité et l'impartialité des enquêtes* »<sup>112</sup>. Il existe peu d'informations précises et accessibles sur le nombre et la nature des fautes ayant fait l'objet d'enquêtes internes, ainsi que sur les résultats de ces enquêtes. La CNCDH salue l'effort de transparence amorcé par l'IGPN en la matière. La CNCDH recommande de poursuivre ces efforts en publiant des données précises sur les signalements reçus par les services d'inspection, précisant leur nombre et leur nature et, le cas échéant, les mesures disciplinaires qui s'en suivent. En sus, les services d'inspection pourraient - au-delà de l'envoi d'un accusé de réception - informer la personne des suites données à son signalement.

En ce qui concerne la saisine du Défenseur des droits, qui a repris les missions de la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) en 2011, le collège de déontologie de la sécurité a précisé pour mission de veiller au respect des règles déontologiques par les forces de sécurité. Le Défenseur des droits peut – à l'inverse de la CNDS – être saisi directement et gratuitement par toute personne. Il peut également, sous certaines conditions, s'autosaisir. Les bonnes relations entretenues par l'Institution avec les services d'inspection et l'autorité judiciaire

---

110. 10 % des signalements reçus par l'IGPN concernent les contrôles d'identité sur un total d'environ 3000 signalements en 2014 et 2015 (audition de C. Angeli-Troccaz, le 17 octobre 2016).

111. Voir notamment CNCDH, année 2013, *rapport annuel sur la lutte contre le racisme*.

112. AIF, 2009, *rapport précité*, p.17. Est cité notamment le rapport spécial sur la discrimination de la CNDS de 2004 qui souligne que « *les propos ou actions discriminatoires sont très rarement sanctionnés* ».

doivent être soulignées<sup>113</sup>. Néanmoins, son pouvoir d'investigation est limité – ledit collège est composé d'une dizaine de membres - et il ne peut que publier un avis dont la mise en œuvre est soumise à la discrétion des autorités concernées<sup>114</sup>.

S'agissant d'un recours en justice, les enquêtes sur les allégations de violations des droits de l'homme commises par les forces de sécurité doivent être exhaustives, impartiales et indépendantes, ce conformément aux obligations liant la France en tant qu'Etat partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à la Convention européenne des droits de l'homme<sup>115</sup>. Si les réticences à déposer plainte dans un commissariat pour dénoncer les agissements d'un policier sont compréhensibles, les réticences à prendre directement attache avec le Procureur de la République interrogent le système judiciaire. Cette démarche constituerait une source d'inquiétude pour les plaignants, du fait des doutes concernant le caractère indépendant, impartial, exhaustif des enquêtes placées sous la responsabilité du procureur ou du juge d'instruction<sup>116</sup>. En effet, si les forces de l'ordre n'ont pas de lien structurel avec les organes chargés de faire respecter la loi, ils font souvent appel à leurs services dans le cadre de l'enquête. Partant, la CNCDH aimerait formuler plusieurs observations.

En premier lieu, elle soutient les préconisations déjà formulées par plusieurs acteurs associatifs s'agissant de la nécessité d'assurer une meilleure transparence dans le traitement judiciaire des plaintes mettant en cause les forces de l'ordre<sup>117</sup>. La CNCDH recommande la publication de données précises sur les plaintes visant un agent de police ou de gendarmerie, s'agissant notamment du nombre et de la nature des plaintes reçues et, le cas échéant, des procédures engagées et de leurs suites judiciaires.

En deuxième lieu, plusieurs associations et institutions s'inquiètent du fait que les accusations d'outrage (insulte envers une personne dépositaire de l'autorité publique) ou de rébellion (résistance avec violence envers un représentant de

---

113. Audition de C. Angeli-Troccaz, le 17 octobre 2016.

114. Voir CNCDH, *Avis sur le Défenseur des droits*, 4 février 2010.

115. Voir notamment art. 2 du PIDCP et art. 13 de la CEDH sur le droit au recours effectif.

116. Voir par ex., *Stop contrôle au faciès*, *rapport précité*, 2016

117. AIF, *rapports précités*, 2005 et 2009 ; ACAT, *rapport précité*, 2016.

l'autorité)<sup>118</sup> soient parfois utilisées comme tactique pour déconsidérer les plaintes des particuliers contre des agents des forces de l'ordre<sup>119</sup>. Inversement, des syndicats de police affirment que la police est le corps le plus sanctionné de toute la fonction publique d'Etat et que les plaintes pour outrage ou rébellion ne donnent presque jamais lieu à des poursuites judiciaires, alors même qu'elles constituent des infractions dont il est légitime de poursuivre les auteurs<sup>120</sup>. La CNCDH rejoint la position d'Amnesty International qui, aux fins de s'assurer de l'équité de la procédure, souligne que « *l'idéal serait que les deux plaintes fassent l'objet d'une enquête unique afin que tous les éléments de preuve et les deux accusations soient examinés en même temps, de manière exhaustive et impartiale* »<sup>121</sup>. Le cas échéant, les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, notamment en cas de discrimination, conformément à l'article 15 de la Directive 2000/43 du Conseil de l'Union européenne<sup>122</sup>.

En troisième et dernier lieu, de manière générale, la difficulté relève avant tout d'une impossibilité d'établir les faits en raison de l'insuffisance de preuve, aux fins de permettre à l'autorité judiciaire d'être en mesure de déterminer clairement si la décision du contrôle en cause était fondée sur des critères objectifs ou si, par exemple, la réalisation de telle fouille ou telle palpation était nécessaire et proportionnée et, partant, légale<sup>123</sup>.

---

118. Voir par ex. Inspection générale de l'administration (IGA), *Rapport sur l'évolution et la maîtrise des dépenses de contentieux à la charge du ministère de l'Intérieur*, septembre 2013, pp. 59-60 ; ACAT, 2016, *rapport précité*, p.88. A noter que l'outrage adressé à une personne dépositaire de l'autorité publique est puni d'une peine pouvant aller jusqu'à six mois de prison et 7 500 euros d'amende ; en cas de rébellion dite « simple », la peine encourue est d'un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende

119. Voir notamment rapport d'A. Gil-Robles, commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *sur le respect effectif des droits de l'homme en France suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005*, §180 ; ACAT, 2016, *rapport précité*, p.88 ; Stop contrôle faciès, 2016, *rapport précité*, p. 30.

120. Auditions de S. Gaudon et P. Disant (12 septembre 2016), J-M. Bailleul et C. Dumont (17 octobre 2016). D'après une étude du ministère de la justice de 2011 (Infostat Justice 114), les condamnations pour « *outrages, rébellion et autres atteintes à l'ordre administratif et judiciaire* » ont augmenté de 74% en vingt ans. Un rapport précité de l'IGA datant de 2013 fait apparaître que les dépenses liées à la protection juridique accordée aux policiers victimes d'outrages, de rébellions ou de violences ont augmenté de plus de 50 % depuis 2006, passant de 8,7 millions d'euros à 13,2 millions d'euros en 2012. Des montants « *près de 30 fois supérieurs dans la police par rapport à la gendarmerie pour des effectifs comparables* », souligne l'IGA.

121. AIF, *rapport précité*, 2009, p.33.

122. Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

123. Audition de L. Pageot, le 19 octobre 2016.

## 2) Une nécessaire traçabilité des contrôles d'identité

Considérant l'absence de traçabilité des contrôles d'identité comme une entrave à un contrôle juridictionnel effectif, la cour d'appel de Paris a estimé le 24 juin 2015 qu'un aménagement de la charge de la preuve était nécessaire afin qu'il ne soit pas exigé du justiciable, alléguant du caractère discriminatoire de l'opération, d'en apporter les éléments de preuve. Les dispositions de l'article 4 de la loi du 27 mai 2008, faisant peser la charge de la preuve de non-discrimination sur le défendeur, sont donc applicables en l'espèce. Ces arrêts marquent une évolution favorable aux droits fondamentaux, particulièrement en matière de non-discrimination. Le comportement discriminatoire des agents de police n'en demeure pas moins difficile à caractériser<sup>124</sup>. Au-delà de l'aménagement de la charge de la preuve, il convient ainsi d'envisager un dispositif de traçabilité des contrôles d'autant plus nécessaire que les pouvoirs de police en la matière se sont accrus. Si les pouvoirs publics ont engagé une réforme en ce sens, pour la CNCDH, elle demeure - en l'état - inachevée.

A titre liminaire, rappelons que le Conseil constitutionnel a souligné, dans sa décision n°93-323 du 5 août 1993, qu'« *il revient à l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle de contrôler en particulier les conditions relatives à la légalité, à la réalité et à la pertinence des raisons ayant motivé les opérations de contrôle d'identité* ». Or aucune formalité écrite ne permet de garder la « trace » du contrôle. En pratique, seuls ceux ayant donné lieu à des suites administratives ou judiciaires (par ex. une amende ou une arrestation) sont identifiés et comptabilisés. Cette absence de traçabilité, dont a fait état la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS)<sup>125</sup>, puis le Défenseur des droits<sup>126</sup>, entrave la transparence de l'action policière et la possibilité d'un recours pour la personne contrôlée, dans la mesure où il est difficile, a posteriori, de prouver ne serait-ce que l'occurrence du contrôle ou d'identifier l'agent l'ayant effectué. De même, sans trace, il est difficile pour les magistrats de contrôler l'exactitude des faits ou la légalité des motifs du

124. Voir T. Dumortier, « Les « contrôles au faciès » saisis par la justice », *Revue des droits de l'Homme, Actualités Droits-Libertés*, 10 septembre 2015.

125. la CNDS indiquait dans son dernier rapport : « *il n'est pas satisfaisant que ni l'autorité hiérarchique, ni l'autorité judiciaire, ni la CNDS ne puissent être en mesure de vérifier la manière dont sont sélectionnées les personnes qui font l'objet d'un contrôle d'identité* » (rapport 2010, p. 35).

126. Défenseur des droits, *rapport relatif aux relations police /citoyens et aux contrôles d'identité*, octobre 2012.

contrôle.

### a) Le port du matricule

En premier lieu, les agents des forces de police et de gendarmerie doivent apposer de manière visible un numéro d'identification (« référentiel des identités et de l'organisation »), sur l'uniforme, ou sur le brassard, pour ceux qui interviennent en civil<sup>127</sup>. Si le numéro d'identification permet en théorie de sortir les contrôles d'identité de l'anonymat qui est souvent pointé comme source d'impunité, cette mesure a minima ne permet pas de justifier des conditions dans lequel le contrôle s'est déroulé. La latitude laissée aux agents dans la sélection des personnes contrôlées reste intacte dans la mesure où les contrôles s'opèrent sans aucune formalité obligatoire permettant d'en justifier le motif.

Par ailleurs, l'effectivité de cette mesure pose question. Il apparaît que ledit numéro, qui se porte sur une petite bande scratch détachable, n'est pas toujours visible ; il peut être très difficile pour la personne contrôlée de demander à l'agent, sans risquer d'aggraver sa situation, de le lui montrer et plus encore de le photographier. Enfin, la longueur du numéro (à savoir sept chiffres), quand il est bien visible, constitue un frein à sa mémorisation, ce qui en limite fortement la portée. Aussi, la CNCDH recommande-t-elle d'améliorer la visibilité et la lisibilité de ce matricule.

### b) Les caméras « piétons »

En deuxième lieu, la généralisation du dispositif des caméras « piétons », sur la base d'une expérimentation menée depuis 2013 par les services de police et de gendarmerie (ainsi qu'au déploiement de ce matériel dans plusieurs zones de sécurité prioritaire en 2014), a été confirmée alors même qu'aucune doctrine d'emploi, à la fois sur les aspects juridiques et techniques, n'a encore été arrêtée<sup>128</sup>. Depuis, l'article L. 241-1 du code de la sécurité intérieure, modifié

127. En vertu de l'article R. 434-15 du code de la sécurité intérieure, « le policier ou le gendarme exerce ses fonctions en uniforme. Il peut être dérogé à ce principe selon les règles propres à chaque force. Sauf exception justifiée par le service auquel il appartient ou la nature des missions qui lui sont confiées, il se conforme aux prescriptions relatives à son identification individuelle ».

128. La généralisation de ce dispositif a été confirmée par le Premier ministre lors du comité interministériel

par l'article 112 de la loi sur le crime organisé du 6 juin 2016, est venu clarifier quelque peu le cadre légal d'utilisation des caméras mobiles par les forces de l'ordre. Un décret en conseil d'Etat, pris après avis de la CNIL, doit encore préciser les modalités d'application dudit article et d'utilisation des données collectées. La Commission espère que cette étape interviendra le plus rapidement possible, avant la généralisation effective du dispositif<sup>129</sup>, qui aura des conséquences financières importantes<sup>130</sup>.

Le fait de filmer les interventions de maintien de l'ordre et les contrôles d'identité via le recours au dispositif de vidéo mobile (caméras « piétons », caméras portées, caméras embarquées dans des véhicules terrestres ou des aéronefs) serait de nature à en apaiser le déroulement. La caméra est en effet visible de la personne faisant l'objet d'une intervention ; dans le cas d'un contrôle d'identité, elle est positionnée au niveau de l'épaule de l'agent avec une sangle, une diode rouge s'allumant pour signaler que l'enregistrement est en cours. De plus, ce dispositif permettrait l'objectivation des faits (image/son), notamment lors d'une procédure judiciaire, tout en renforçant la transparence de l'action policière.

Dans un précédent rapport annuel sur la lutte contre toutes les formes de racisme, la CNCDH avait exprimé quelques inquiétudes quant à la mesure retenue au regard du respect des libertés individuelles<sup>131</sup>. Interrogé sur ce point, le ministère de l'Intérieur a présenté de manière précise les garanties pouvant être offertes par ce dispositif<sup>132</sup>. Le Conseil d'Etat ayant estimé qu'un usage actif et ininterrompu des caméras pourrait être attentatoire aux libertés publiques, l'enregistrement n'est déclenché à l'initiative de l'agent que lorsqu'une intervention est sur le point

---

à l'égalité et à la citoyenneté. Voir les mesures du plan d'action « égalité et citoyenneté : la République en actes » présentées lors du comité interministériel du 6 mars 2015.

129. La publication dudit décret est envisagée pour décembre 2016 (cf. échéancier de mise en application de la loi).

130. Ce dispositif aura des conséquences financières importantes. L'étude d'impact du projet de loi sur le crime organisé indique que « le coût d'une caméra est actuellement de 1 200 euros, avec des tarifs préférentiels en cas de commande de masse ». À la fin de l'année 2015, poursuit le document, les services de la direction générale de la police nationale et de la préfecture de police étaient dotés de 1 584 caméras « piétons ». « En 2016, 373 caméras supplémentaires seront livrées. » La « généralisation du déploiement pour les agents de la police nationale dès 2016 peut être estimée à 1,2 million d'euros par an en cas de maintien du rythme initialement prévu de 1 000 caméras par an, avec au surplus un coût de 150 000 euros annuels pour les serveurs de stockage ».

131. CNCDH, *La lutte contre le racisme, rapport précité*, année 2014, p. 83.

132. CNCDH, *ibidem*, année 2015, pp. 95-96.

de mal tourner ; la caméra conserve ce qui a été filmé 30 secondes avant le déclenchement et 30 secondes après l'arrêt de l'enregistrement, afin que l'effet du choix discrétionnaire de l'agent quant à la plage enregistrée soit atténué. En outre, le champ de la caméra se situe entre 70 et 110° (et non 180°), le but étant de filmer l'intervention et non la voie publique. Par ailleurs, les données, intégrées dans un logiciel informatique, sont cryptées, et leur exploitation est limitée et confidentielle, puisque seuls le supérieur hiérarchique de l'agent (commissaire de police, officier de gendarmerie), ou l'institution judiciaire le cas échéant, peuvent y autoriser l'accès. Les informations sont conservées seulement six mois en l'absence de procédure administrative, judiciaire ou disciplinaire. L'apport de la vidéo aurait été jugé positif tant par les forces de sécurité que par les magistrats dans le cadre de plusieurs enregistrements utilisés au cours de procédures. Par ailleurs, une récente étude de l'ACAT souligne que les vidéos amateurs seraient souvent le seul élément permettant de prouver la responsabilité de l'agent mis en cause<sup>133</sup>.

Si les garanties offertes en termes de protection des libertés publiques et des données personnelles sont appréciables, le pouvoir d'appréciation laissé à l'agent de police ou de gendarmerie quant à l'opportunité du déclenchement de la caméra ou encore l'orientation de la prise de vue pose question. Interrogé sur ce point, le ministère de l'Intérieur a répondu qu'il s'agissait d'un faux problème car, en cas de difficultés, l'agent qui n'aurait pas activé la caméra devrait en répondre à son supérieur hiérarchique, le plaçant dans une « situation inconfortable »<sup>134</sup>. Par mesure de totale transparence, et afin de garantir que ce dispositif protège tant les forces de l'ordre que les usagers, la CNCDH recommande d'élargir l'initiative du déclenchement de l'enregistrement aux personnes faisant l'objet d'une intervention. Un amendement déposé et adopté par la Commission des lois de l'Assemblée nationale le 30 mars 2016 prévoyait cette possibilité, mais a été rejeté par le Sénat. La CNCDH regrette que le législateur n'ait pas saisi cette opportunité afin de rétablir l'équilibre entre les deux parties<sup>135</sup>. Une des alternatives possibles

---

133. « On constate de plus en plus l'utilité des vidéos, souvent seul élément de preuve tangible pour accréditer une version des faits ou une autre ». ACAT, mars 2016, rapport précité, p.79.

134. CNCDH, rapport précité, année 2015, p. 95.

135. Le projet de loi adopté en première lecture le 8 mars 2016 par l'Assemblée nationale prévoyait la possibilité d'activer la caméra par un agent des forces de l'ordre et « à la demande des personnes concernées par les interventions des agents de la police nationale et des militaires de la gendarmerie nationale ». Cet ajout a finalement été rejeté par le Sénat, au motif qu'il introduirait une insécurité juridique

pourrait être d'envisager le déclenchement systématique de l'enregistrement au début de chaque nouvelle opération de contrôle d'identité.

### c) La remise d'un récépissé à l'utilisateur contrôlé

En définitive, ni le port individuel d'un matricule, ni l'enregistrement de l'opération de contrôle, ce dernier n'étant à ce jour pas systématique et restant à la discrétion de l'agent, ne sauraient faire l'économie d'une formalité écrite, comme la rédaction d'un procès-verbal ou la remise d'un récépissé à l'utilisateur contrôlé. Cette dernière constitue l'une des principales revendications des acteurs associatifs<sup>136</sup>. A ce jour, plusieurs propositions de loi en la faveur d'une telle procédure ont été, en vain, déposées au Parlement<sup>137</sup>. Cette attestation de contrôle pourrait comprendre le matricule de l'agent, le lieu, la date, l'heure, le cadre légal, le motif (raison qui a suscité la suspicion) et l'issue (sans suite, avertissement, verbalisation, interpellation...) du contrôle ainsi que, s'il y a lieu, les nom et prénom de la personne contrôlée sur l'exemplaire du reçu remis à cette dernière.

La CNCDH entend les arguments et les réserves exprimés par les forces de l'ordre, par l'entremise de leurs représentants syndicaux, et par les acteurs associatifs, s'agissant de la remise systématique d'un récépissé à l'utilisateur contrôlé.

Pour certains représentants syndicaux, le récépissé constituerait un acte administratif supplémentaire, particulièrement chronophage, obérant de ce fait l'activité des forces de sécurité déjà très occupées. *A minima*, envisager un tel dispositif ne serait possible que si la réflexion porte en même temps sur les moyens de réduire la lourdeur des tâches administratives et de la procédure pénale. En

---

dans l'intervention dans la mesure où il serait difficile de définir les conditions dans lesquelles la demande sera considérée comme légitime. Se pose également la question de la caducité de l'intervention en cas de défaillance de la caméra (Avis n° 476 de P. Paul, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 16 mars 2016).

136. Plusieurs associations, dont la LDH, SOS Racisme, le Collectif Stop contrôle au faciès ou encore Human Rights Watch se sont prononcés en faveur d'un tel dispositif. Le Collectif Stop contrôle au faciès a pour sa part proposé un prototype de récépissé, inspiré des modèles anglais et espagnols, aux données traitées par une commission indépendante chargée de répertorier les contrôles puis d'évaluer leur fréquence et leur efficacité.

137. Voir note en bas de page n°75.

sus, ce dispositif serait perçu comme une véritable défiance à leur endroit<sup>138</sup>. Par ailleurs, les représentants du syndicat Alliance Police nationale plaident pour une dédramatisation de cette opération de police alors que le récépissé – à leurs yeux - accentuerait cette dramatisation<sup>139</sup>.

Pour les seconds, l'accent est mis sur les expériences étrangères, par exemple en Espagne ou en Hongrie, qui révéleraient les avantages que l'on peut attendre du récépissé, sans en omettre néanmoins les limites : ces expériences n'ont pas été toujours concluantes, comme à Gérone, en Catalogne, faute d'adhésion des forces de l'ordre ; le récépissé ne peut en outre pas régler le problème des contrôles discriminatoires à lui seul. Il ressort en effet du programme STEPPS (*strategies for effective police stop and search project*) mené par l'*Open Society Justice Initiative* dans plusieurs pays européens que la réussite d'un tel projet nécessite un travail approfondi mené en collaboration avec toutes les parties prenantes (élus, forces de l'ordre, populations locales) portant tant sur les aspects techniques que sur les bénéfices attendus (actions de sensibilisation, formation, encadrement hiérarchique, temps d'échange police-population...). Ces expérimentations ont contribué à modifier durablement les pratiques, comme à Fuenlabrada (banlieue madrilène) où le dispositif est toujours en vigueur. En Espagne, le projet PIPE (*Programa para Identificaciones Policiales Eficaces*) poursuit le programme STEPPS en l'étendant également à d'autres municipalités (Puertollano, Pedrezuela, Castellon, A Coruna, etc.) et il serait envisagé d'introduire un dispositif comparable au récépissé dans la police nationale espagnole. Des initiatives similaires sont également envisagées dans d'autres pays européens, comme à Brême en Allemagne ou Zurich en Suisse<sup>140</sup>.

En premier lieu, ce dispositif entraînerait un recul sensible du nombre de contrôles, notamment à l'égard des minorités visibles, et une amélioration de leur efficacité.

En deuxième lieu, cette démarche sortirait le contrôle de la banalisation en le formalisant et il contribuerait à responsabiliser l'auteur du contrôle, en l'incitant à

---

138. Audition de S. Gaudon et P. Disant, le 12 septembre 2016, de J-M. Bailleul et C. Dumont, le 17 octobre 2016.

139. Audition de S. Gaudon et P. Disant, le 12 septembre 2016.

140. Audition de L. Hollo, le 17 octobre 2016. OSJI, *Addressing ethnic profiling by police, rapport pré cité*, 2009 ; Open Society Foundations and Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, *Fair and Effective police stops, technical report, lessons learnt from five Spanish police agencies*, 2015.

objectiver le « soupçon » qui a motivé le contrôle.

En troisième lieu, il constituerait un support officiel appréciable en cas de litige, utile autant à l'utilisateur qu'à l'agent, surtout dans la perspective d'un recours en justice. Il permettrait à minima à la personne contrôlée de disposer de l'identification professionnelle de l'agent sans avoir à le lui demander.

En sus, il permettrait d'améliorer les relations police-population, grâce à des temps d'échanges renforcés, et une amélioration des conditions de travail des agents.

Enfin, dans la perspective d'un enregistrement des contrôles sur une base de données, ce dispositif permettrait de recueillir des informations fiables sur l'activité policière pour identifier certaines tendances (lieux et horaires privilégiés des contrôles, tranche d'âge les plus exposées, nombre de contrôle, motifs invoqués, résultats...).

Certaines expériences étrangères ne sont pas transposables en France en l'état. Les pratiques observées par exemple en Grande-Bretagne permettent de mesurer la fréquence des contrôles selon les groupes ethniques ne sont pas importables, dans la mesure où la collecte de données à caractère ethnique ou racial serait contraire au principe d'égalité inscrit dans l'article 1er de la Constitution. A cet effet, à l'instar du Défenseur des droits et de la CNIL, la CNCDH tient à rappeler son opposition de principe à tout ce qui pourrait s'apparenter aux statistiques ethniques<sup>141</sup>. Dans un rapport relatif aux contrôles d'identité sorti en 2012, le Défenseur des droits a procédé à une présentation étayée des différentes alternatives envisageables, à l'aune des exigences juridiques et techniques qu'elles induisent et des effets que l'on peut en attendre<sup>142</sup>. Dans la perspective d'un enregistrement des contrôles, la mise en place d'un tel dispositif nécessiterait, en amont, de porter une attention particulière aux conditions de recueil et de traitement des données.

En définitive, avant d'écarter définitivement ce dispositif, la CNCDH encourage les pouvoirs publics à l'envisager au moins à titre expérimental sur quelques sites pilotes – conformément à l'article 37-1 de la Constitution -, en privilégiant le territoire des élus locaux disposés à faciliter et à accompagner

---

141. CNCDH, *Avis sur les statistiques « ethniques »*, 22 mars 2012.

142. Défenseur des droits, *rapport précité*, 2012.

une telle démarche<sup>143</sup>. Néanmoins, le plus important pour la CNCDH consiste en la mise en place d'un système de traçabilité, dont les modalités techniques devraient faire l'objet d'une réflexion approfondie avec les acteurs intéressés. Un tel système doit permettre à l'usager contrôlé de disposer d'une « trace » du contrôle. Des alternatives au récépissé utilisant les nouvelles technologies sont envisageables, sans que ces dernières ne constituent nécessairement une surcharge administrative trop importante pour les gardiens de la paix. Par exemple, l'exploitation des informations contenues dans la main courante informatisée (MCI), s'il s'avérait possible de paramétrer cet outil opérationnel de manière à extraire les informations pertinentes, pourrait être une piste intéressante<sup>144</sup>. L'usage d'un appareil électronique sécurisé, à l'instar des procès-verbaux électroniques<sup>145</sup>, pourrait également être envisageable. La variété des dispositifs mis en place dans différents pays est à signaler (plateformes mobiles, système radio « Airwave » permettant l'enregistrement numérique de vive voix des données, autre système radio permettant la transmission orale des données aux opérateurs radio<sup>146</sup>...). Lors de son audition le 17 octobre dernier, Claudine Angeli-Troccez, adjointe du Défenseur des droits, a fait état d'expérimentations en matière de traçabilité et de recensement des opérations de contrôle dans un petit nombre de commissariats. La CNCDH invite les pouvoirs publics à communiquer davantage sur de telles initiatives et à élaborer, le cas échéant, un état des lieux des bonnes pratiques observées en la matière dans les commissariats de police et les gendarmeries

---

143. Par ex., le Conseil de Paris, siégeant en formation de conseil municipal, a renouvelé les 15, 16 et 17 février 2016 le vœu déjà émis les 12 et 13 novembre 2012, puis les 14 et 15 octobre 2013 : « *La Ville de Paris se porte candidate à la mise en place sur l'ensemble de son territoire d'une expérimentation de tout dispositif permettant de lutter au mieux contre les contrôles d'identité discriminants : reçu, récépissé, attestation, procès-verbal* » (Voir la Délibération « 2016 V 14 Vœu relatif à la lutte contre les contrôles d'identité discriminants », affichée à l'hôtel de ville le 9 février 2016).

144. Audition de J-M. Bailleul et C. Dumont, le 17 octobre 2016.

145. Art. A37-19 du CPP

146. OSJI, *Réduire le profilage ethnique au sein de l'Union européenne : un manuel de bonnes pratiques*, 2012.

## EN CONCLUSION

La CNCDH insiste sur la nécessité de recréer du lien entre les agents de la force publique et l'ensemble de la société dans l'intérêt de tous, dans le respect des principes de légalité et d'égalité comme constitutifs d'un Etat de droit. Un changement effectif des pratiques de contrôles doit reposer sur plusieurs mesures complémentaires, portant tout à la fois sur les conditions du contrôle, l'encadrement des pratiques et l'amélioration de la formation. Par cet avis, la CNCDH préconise une réforme d'ampleur et suggère des pistes de réflexion pour mettre fin aux contrôles discriminatoires et/ou abusifs. Elles nécessiteraient d'être approfondies dans le cadre d'un travail concerté entre les décideurs politiques, les agents de la force publique et leurs représentants syndicaux, la société civile et les chercheurs, en prenant en compte les bonnes pratiques observées à l'échelle locale ou dans d'autres pays<sup>147</sup>. A l'évidence, la réussite d'une telle entreprise nécessite un engagement politique inscrit dans la durée.

---

147. *Ibidem*.

## Synthèse des principales recommandations

**Recommandation n°1** : La CNCDH recommande de faciliter et d'encourager le développement de la recherche sur les institutions répressives en France et de soutenir l'instauration d'un dialogue ouvert entre les différentes parties prenantes (agents de la force publique et leurs représentants syndicaux, acteurs associatifs, chercheurs en sciences sociales) afin de dépassionner le débat et de réfléchir à des voies d'amélioration possibles sur les sujets sensibles.

**Recommandation n°2** : La CNCDH recommande de réfléchir à l'élaboration d'une méthodologie permettant de comptabiliser les contrôles d'identité. *A minima*, le ministère de l'Intérieur pourrait mettre en place - comme il l'avait envisagé - une comptabilisation, une cartographie et une publication annuelle des contrôles d'identité collectifs mis en œuvre sur réquisitions du procureur de la République. Cela permettrait notamment d'évaluer l'efficacité des contrôles de police, d'apprécier si ces contrôles correspondent aux zones et horaires criminogènes et, le cas échéant, de donner les directives nécessaires pour utiliser de la manière la plus juste possible le pouvoir de contrôle.

**Recommandation n°3** : La CNCDH recommande d'inclure une mention dans l'article 78-2 du code de procédure pénale portant sur le critère d'objectivité des contrôles. Si ce dernier est déjà retenu par la législation et la jurisprudence, la Commission souligne néanmoins l'intérêt de le rappeler dans la loi aux fins d'accroître son intelligibilité et son accessibilité, d'autant plus que les personnes se réfèrent prioritairement à la loi pour comprendre le cadre légal d'une pratique. Aussi, la CNCDH recommande d'ajouter la mention suivante au début de l'article 78-2 du code de procédure pénale : « *Les contrôles d'identité ne doivent pas être fondés sur les critères de discrimination énumérés à l'article 225-1 du code pénal* ». En sus, l'alinéa 1er de l'article 78-2 du même code pourrait être ainsi modifié : « *les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21-1° peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles et objectives de soupçonner* ».

**Recommandation n°4** : La CNCDH recommande, aux fins de préciser les principes directeurs inscrits dans le code de procédure pénale et le code de déontologie, l'élaboration d'un guide pratique, à diffuser largement auprès des services de police, voire du grand public, précisant – sur la base de la jurisprudence – ce qui peut être considéré comme un indice objectivement vraisemblable pouvant fonder un contrôle dans chacun des cadres juridiques considérés. Cela permettrait de définir un « standard de soupçon raisonnable » conformément à la recommandation de l'ECRI, dans le but de limiter le risque d'arbitraire, qui trouve son origine dans une définition extensive de la suspicion. Ce guide pourrait également inclure la description du déroulé standard d'un contrôle d'identité, d'une fouille et d'une palpation de sécurité.

**Recommandation n°5** : La CNCDH appelle les autorités investies du pouvoir hiérarchique à encadrer davantage les pratiques de contrôle :

- en mettant en place un dispositif de suivi des contrôles d'identité dans les unités de police et de gendarmerie ;
- en engageant une réflexion sur une réforme possible des critères d'évaluation du travail policier - en prenant davantage en compte le respect de la déontologie et les compétences relationnelles - et, le cas échéant, de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 qui conditionne l'octroi de crédits budgétaires aux résultats obtenus, dans la mesure où il est difficile de « chiffrer » les effets de l'activité policière en termes d'efficacité et d'impact sur la population ;
- en délivrant une formation portant spécifiquement sur l'encadrement des pratiques de contrôle aux brigadiers et, plus généralement, aux agents susceptibles d'être responsables d'équipe d'une patrouille ;
- en encourageant les encadrants à faire un point régulier sur les contrôles d'identité réalisés par les patrouilleurs, notamment lors des briefings et débriefings

**Recommandation n°6** : La CNCDH recommande de porter une attention particulière aux contrôles réalisés sur réquisitions du procureur, ce afin d'éviter que les policiers, dont l'activité est concentrée autour d'un objectif fixé par la hiérarchie, ne se retrouvent sous le régime d'une liberté à la fois totale et prescrite. *A minima*, un soin particulier devrait être apporté aux demandes de réquisition accordées ou refusées aux forces de police et, le cas échéant, à la rédaction des réquisitions délimitant le périmètre d'intervention et les infractions recherchées. Par ailleurs, les

autorités investies du pouvoir hiérarchique devraient veiller à ce qu'un rapport écrit relatant le déroulement des opérations soit effectivement et systématiquement transmis au procureur à l'issue de ces opérations afin que ce dernier puisse conserver la maîtrise de ces opérations et contrôler leur déroulement.

**Recommandation n°7 :** La CNCDH recommande que des instructions claires soient communiquées aux agents de la force publique de manière à les encourager à exposer oralement les raisons du contrôle. Il serait également intéressant de réfléchir à l'inclusion d'une mention allant dans ce sens dans le code de déontologie. En outre, les agents pourraient être encouragés à exploiter les temps de latence pendant le contrôle en engageant « *des conversations stratégiques* » selon l'expression du psychologue Eric Maillard, aux fins d'obtenir de l'information, de maintenir une communication verbale et un climat favorable.

**Recommandation n°8 :** La CNCDH recommande de porter une attention particulière à la formation initiale et continue des policiers et des gendarmes, notamment à :

- l'adaptation des modules de formation aux situations de travail des policiers et futurs policiers, en veillant à ce qu'ils permettent aux apprenants de développer une posture réflexive sur leur pratique afin d'utiliser leur pouvoir de contrôle à bon escient ;
- la sensibilisation des agents de la force publique aux biais implicites pouvant influencer leurs pratiques, et sur les effets des contrôles d'identité en termes d'efficacité et d'impact sur la population. Dans ce cadre, la co-formation où interagissent agents et usagers du service public pourrait être une approche intéressante à expérimenter.

**Recommandation n°9 :** La CNCDH invite les pouvoirs publics à engager une réflexion approfondie sur les politiques publiques de sécurité, sur les méthodes d'évaluation qui mesurent de manière chiffrée la performance policière et sur les missions attribuées par le politique à la police, qui influencent dans une grande mesure le répertoire d'actions mobilisé sur le terrain et, de ce fait, les relations entretenues avec la population. Cette réflexion pourrait être menée à l'aune des critères d'efficacité, de nécessité et de nuisance, tels que définis par l'ECRI dans sa recommandation de politique générale n°11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de police. La réflexion devrait

également porter sur l'organisation du travail policier au sein des différents corps d'appartenance, sur la conception même du « maintien de l'ordre » en France, et sur les moyens de réintroduire au sein du travail policier de la proximité avec la population. Ces questions pourraient faire l'objet d'une conférence de consensus, première étape vers un travail approfondi devant s'inscrire dans la longue durée

**Recommandation n°10** : Dans le cas d'une plainte croisée entre un agent des forces de l'ordre et un particulier, aux fins de s'assurer de l'équité de la procédure, Amnesty International souligne que « *l'idéal serait que les deux plaintes fassent l'objet d'une enquête unique afin que tous les éléments de preuve et les deux accusations soient examinés en même temps, de manière exhaustive et impartiale* ». La CNCDH fait sienne cette recommandation. Le cas échéant, les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, notamment en cas de discrimination, conformément à l'article 15 de la Directive 2000/43 du Conseil de l'Union européenne.

**Recommandation n°11** : La CNCDH, de manière à assurer une meilleure transparence du traitement des signalements et des plaintes mettant en cause les forces de l'ordre, recommande :

- la publication de données précises sur les plaintes mettant en cause un agent de police ou de gendarmerie, s'agissant notamment du nombre et de la nature des plaintes reçues et, le cas échéant, des procédures engagées et des suites judiciaires ;
- la publication de données précises sur les signalements reçus par les services d'inspection, précisant le nombre et la nature des signalements et, le cas échéant, leurs éventuelles suites disciplinaires. En sus, les services d'inspection pourraient - au-delà de l'envoi d'un accusé de réception - informer la personne des suites données à son signalement.

**Recommandation n°12** : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'assurer la traçabilité des opérations de contrôle d'identité :

- en envisageant le déclenchement systématique de l'enregistrement au début de chaque nouvelle opération de contrôle d'identité, ou en élargissant l'initiative du déclenchement de l'enregistrement de la caméra-piéton à l'usager contrôlé ;
- en améliorant la visibilité et la lisibilité du numéro d'identification (« référentiel

des identités et de l'organisation ») ;

- en mettant en place l'expérimentation du récépissé sur quelques sites pilotes, particulièrement sur le territoire des élus locaux disposés à faciliter et à accompagner une telle démarche (Dijon, Lille, Paris, Saint-Denis...) ;
- en envisageant la mise en place de tout autre système de traçabilité, dont les modalités techniques devraient faire l'objet d'une réflexion approfondie avec les forces de l'ordre afin d'éviter une surcharge administrative trop importante.

En définitive, la CNCDH recommande de mettre en place sans attendre un système de traçabilité permettant à la personne contrôlée de disposer d'un document attestant de ce contrôle.

## Liste des personnes auditionnées

**Stanislas GAUDON**, secrétaire administratif général adjoint du syndicat Alliance Police Nationale et **Pascal DISANT**, chargé de mission (12 septembre 2016)

**Nassim LACHELACHE**, porte-parole du collectif Stop contrôle au faciès, **Amal BENTOUNSI**, membre du collectif (10 octobre 2016)

**Jérémie GAUTHIER**, sociologue à l'Institut de recherche interdisciplinaire sur les enjeux sociaux (IRIS) de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et au centre Marc Bloch à Berlin (10 octobre 2016)

**Sebastian ROCHÉ**, directeur de recherche au CNRS, professeur à Sciences Po Grenoble et enseignant à l'École nationale supérieure de la Police (10 octobre 2016)

**Lanna HOLLO**, chercheuse à Open Society Justice Initiative, membre de la plateforme de lutte contre les contrôles au faciès (17 octobre 2016)

**Slim BEN ACHOUR**, avocat, membre de la Plateforme de lutte contre les contrôles au faciès (17 octobre 2016)

**Claudine ANGELI-TROCCAZ**, adjointe du Défenseur des droits, vice-présidente du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité et **Estelle FAURY**, juriste au pôle déontologie (17 octobre 2016)

**Jacques de MAILLARD**, professeur de science politique à l'Université de Versailles Saint-Quentin, membre de l'Institut universitaire de France et directeur-adjoint du centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (17 octobre 2016)

**Jean-Marc BAILLEUL**, secrétaire général du syndicat des cadres de la sécurité Intérieure (SCSI CFDT) et **Christophe DUMONT**, secrétaire national (17 octobre 2016)

**Anne WUILLEUMIER**, chargée de recherche à l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (18 octobre 2016)

**Loïc PAGEOT**, procureur de la République adjoint au tribunal de grande instance de Bobigny (19 octobre 2016)

**Christian MOUHANNA**, chercheur au CNRS, directeur du centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales (20 octobre 2016)

**Virginie GAUTRON**, maître de conférences en droit pénal, université de Nantes (20 octobre 2016)

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, **la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)** est l'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations unies.

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'homme.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi, seule institution assurant un dialogue continu entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, et sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014. Elle est l'évaluateur de nombreux plans nationaux d'action.

