

Résolution sur le rapport du comité d'évaluation de la déontologie de la Police nationale

**Commission Libertés et droits de
l'Homme**

Assemblée générale du 14 juin 2024



NOTICE

La création du Comité d'évaluation de la déontologie de la Police nationale (CEDPN) remonte à un courrier du 26 octobre 2020 du ministre de l'Intérieur dans lequel il missionnait la cheffe de l'Inspection générale de la Police nationale aux fins de réunir un comité d'évaluation de la déontologie de la Police nationale (CEDPN).

Ce courrier précisait que « *ce comité porté par l'inspection générale de la Police nationale (...), composé des représentants du directeur général de la police nationale et de ses directions actives, du Préfet de police et de ses directions actives, du défenseur des droits, d'un magistrat de l'ordre judiciaire, d'un magistrat de l'ordre administratif, d'un professeur d'université, d'un avocat, d'un journaliste et d'un dirigeant associatif (...) se saisira de sujets portant sur les pratiques policières, l'évolution des doctrines d'emploi et toutes thématiques liées au contrôle de la police nationale et à sa déontologie* ».

Successeur du COCIPN¹ créée en 2013, suite à la réforme de l'IGPN, et tombé en désuétude en 2017 faute de pouvoir formuler des propositions, le comité a reçu une assise quasi-légale par la loi du 23 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI) qui rappelle dans son rapport annexé « *l'instauration au sein de l'inspection générale de la police nationale (IGPN) d'un comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale, incluant des représentants de la société civile.* »

Ce comité fait partie, selon ce rapport, « des mesures fortes prises lors du Beauvau de la sécurité. ».

Dans son audition du 12 juillet 2023 par la commission des lois de l'Assemblée nationale, la cheffe de l'IGPN rappelait qu'« (...) *il est intéressant de relever que le comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale, dont la création a été décidée fin 2020 par le ministre de l'intérieur et des outre-mer, est présidé par la cheffe de l'IGPN. Il réunit les directions de police, mais aussi les autorités externes de contrôle, un magistrat de l'ordre judiciaire, un magistrat de l'ordre administratif, un représentant du Conseil national des barreaux, un chercheur, un universitaire, un membre d'une association travaillant à rapprocher la police et la population. Il montre la capacité de l'institution à s'interroger sur ses pratiques.* ».

Seul organe de l'Inspection générale de la Police nationale (IGPN) où siègent des non-policiers, le Conseil national des barreaux (CNB) représentant la profession y côtoie la Défenseur des Droits, un dirigeant associatif, deux magistrats du parquet, un conseiller d'État, un président d'université, un questeur du Conseil économique, social et environnemental (Cese) et une journaliste.

Réuni à six reprises depuis le 21 novembre 2021, sous la présidence de deux directrices successives : Brigitte JULLIEN, les 21 novembre 2021 et 2 mars 2022, et Agnès THIBAUT-LECUIVRE, rédactrice du présent rapport, les 27 septembre 2022, 6 décembre 2022, le 17 février 2023 le CEDPN a décidé de choisir comme premier thème de réflexion les contrôles d'identité, sujet sensible au cœur des relations police population : sont-ils justes et efficaces ?

Un projet de rapport a été rédigé par la directrice de IGPN sur lequel le Conseil national des barreaux a pu faire des observations écrites, consultables en en annexe de cette notice.

S'il a été envisagé dans un premier temps de soumettre au vote de ses membres les propositions que le comité pouvait formuler et de publier les avis dissidents, il a été décidé à la demande de la Défenseure des droits et de la représentante du Conseil national des barreaux, en accord avec tous les membres du CEDPN, pour préserver leur indépendance, que les pistes avancées dans le présent document, reflet des questions débattues par chacun, n'engageraient pour autant que sa seule présidente, en qualité de directrice, cheffe de l'Inspection générale de la Police nationale .

Remis au ministre de l'Intérieur et au Préfet de Police en décembre 2023 dans la foulée de la publication du rapport de la Cour des comptes sur les contrôles d'identité, le rapport sur les contrôles d'identité après avis

¹ Comité d'orientation et de contrôle interne de la police nationale

du comité d'évaluation de la déontologie de la police nationale 2022-2023 n'a pas été spontanément rendu public par le Gouvernement mais à la suite d'un recours devant la Commission d'accès aux documents administratifs par le journal [Médiapart](#).

Le rapport contient essentiellement un rappel du cadre juridique existant en France et dans plusieurs pays européens en matière de contrôle d'identité.

Le rapport relève que le contrôle d'identité est utilisé « *par certains effectifs, et plus particulièrement dans certains quartiers* » pour « *obtenir des informations sur des personnes qu'ils ne connaissent pas et qui semblent être "nouvelles" dans le quartier* » et qu'il est également vu comme « *un moyen permettant aux effectifs de montrer qu'ils sont présents sur un espace* » alors que ces hypothèses ne correspondent à aucun critère légal permettant le recours au contrôle d'identité.

Il note aussi que le contrôle d'identité est « *quasi systématiquement associé à la palpation de sécurité* », laquelle est aussi « *un moyen de révéler une infraction (...) assimilé à un premier acte d'investigation judiciaire* » alors qu'il rappelle, dans le même temps, que « *la palpation ne peut avoir, en tout cas à droit constant, d'autre motif que la sécurité du policier qui procède au contrôle et non la recherche d'une infraction* ».

Si la cheffe de l'IGPN reconnaît que les contrôles d'identité suscitent « *diverses polémiques quant à leur pratique, leur fondement mais aussi leur utilité* », la question des comportements discriminatoires et de la déontologie de la police auraient méritées d'être véritablement examinées en profondeur et les acteurs de la société civile plus associés aux travaux.

La cheffe de l'IGPN, à l'issue du rapport propose :

- La création d'un groupe de réflexion conjoint entre le ministère de la Justice et de l'Intérieur sur un groupe de travail dédié pour interroger le cadre légal des contrôles d'identité et de la palpation de sécurité et la pertinence d'inscrire dans le code de procédure pénale l'interdiction des contrôles d'identité discriminatoire ;
- D'imposer que les motifs qui ont conduit au contrôle d'identité soient systématiquement et obligatoirement annoncés à la personne contrôlée ;
- De rendre obligatoire l'emploi des caméras-piétons lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident, eu égard aux circonstances de l'intervention ou au comportement des personnes concerné ;
- De réfléchir à un dispositif d'évaluation de l'efficacité et de traçabilité des contrôles d'identité.

Le rapport exclut le récépissé de contrôle d'identité comme moyen de lutte contre les contrôles d'identité discriminatoires, malgré les recommandations du Conseil national des barreaux adoptées lors de l'assemblée générale du 3 juillet 2020 et réitérées dans son rapport sur 13 octobre 2023 sur les relations entre la population et sa police.

Pour rappel, dans son rapport du 13 octobre 2023, s'agissant de la lutte contre les contrôles discriminatoires le CNB a préconisé de :

- Prévoir que les agents à l'origine d'un contrôle d'identité déclaré nul par l'autorité judiciaire en raison de son caractère discriminatoire entraîne systématiquement une sanction disciplinaire ;
- Réécrire les conditions du contrôle d'identité sur initiative de l'officier de police judiciaire en prévoyant qu'il ne peut être réalisé qu'en présence de « *raisons objectives et individualisées* » de penser que la personne concernée est impliquée dans un fait délictueux ;

- Supprimer le contrôle d'identité administratif ou prévoir qu'il ne puisse être réalisé qu'en considération du comportement de la personne contrôlée ;
- Mettre en place un dispositif d'évaluation de l'efficacité des contrôles d'identité dans la poursuite des différentes finalités qui lui sont assignées et instaurer un dispositif de traçabilité des contrôles d'identité sous la houlette d'une autorité administrative indépendante ;
- Imposer par la voie légale ou réglementaire que les motifs qui ont conduit au contrôle d'identité aléatoire soient systématiquement et obligatoirement annoncés à la personne contrôlée sous quelque forme que ce soit à peine de nullité du contrôle d'identité ;
- Interdire que les réquisitions soient rédigées par des personnes autres que l'autorité judiciaire ou rappeler, par voie de circulaire, la nécessité de contrôler les demandes de réquisition adressées par les officiers de police judiciaire ;
- Imposer, même dans le cadre de contrôle d'identité sur réquisition de l'autorité judiciaire, un lien entre la personne contrôlée et l'infraction commise ou recherchée ;
- Imposer un rapport écrit, à intervalles réguliers, relatant le déroulement des opérations qui soit transmis au procureur de la République, ce rapport devant faire état des éléments pertinents pour l'exercice d'un contrôle effectif de l'exécution des réquisitions (lieu et durée de l'opération de contrôles, nom et matricule des policiers intervenants, nombre de personnes contrôlées, critères objectifs et individualisés ayant présidé le choix des personnes contrôlées en lien avec les infractions commises ou recherchées, nombre d'interpellations et d'infractions constatées en lien avec les personnes contrôlées, incidents éventuels survenus) ;
- Redéfinir la politique pénale en passant d'objectifs quantitatifs à des objectifs qualitatifs ;

On peut regretter que les recommandations de la Cheffe de l'IGPN, qui vont dans le bon sens, restent trop timides.

Quant au refus du Gouvernement de les rendre publiques et de s'en emparer, il risque de compromettre l'avenir du CEDPN qui devait à terme devenir, selon l'ancienne cheffe de l'IGPN Brigitte Jullien², « *un véritable espace de réflexion sur les pratiques policières et sur l'évolution des doctrines d'emploi alors que l'attente de transparence est forte et légitime* », démontrant ainsi l'impossibilité de l'institution de s'ouvrir à l'extérieur.

² 7e table ronde du Beauvau de la sécurité 27 août 2021



Observations du Conseil national des barreaux sur le projet de rapport du Comité d'éthique de la police national sur les contrôles d'identité

22 FEVRIER 2023

Le Conseil national des barreaux (CNB) a pris connaissance du projet de rapport sur les contrôles d'identité du Comité d'éthique de la police nationale (CEDPN) communiqué aux membres le 14 septembre 2022.

Ce projet recommande 10 actions censées mettre fin à la pratique de contrôle d'identité discriminatoire. Le CNB regrette que les recommandations formulées ne soient pas la hauteur de l'enjeu social et fondamental pour l'état de droit qu'est la problématique des contrôles d'identité discriminatoires.

Le projet de rapport s'oriente en effet vers une réforme dangereuse du contrôle d'identité sous couvert de la lutte contre les discriminations et va jusqu'à consacrer des pratiques *contra-legem* telles que les palpations d'investigations. Quant aux recommandations en lien direct avec la question des discriminations, ces dernières ne suffiront pas à lutter efficacement contre les contrôles discriminatoires.

Au sens du CNB, la question des comportements discriminatoires et de la déontologie de la police auraient méritées d'être véritablement examinées en profondeur et les acteurs de la société civile plus associés aux travaux. Ce comité doit non seulement permettre de faire émerger des solutions à un problème structurel, mais plus encore doit le comprendre.

Le CNB a régulièrement dénoncé les attentes persistantes aux principes d'égalité et de non-discrimination dans le cadre des contrôles effectués par les forces de l'ordre et préconise de longue date, entre autres mesures, la modification des dispositions de l'article 78-2 du code de procédure pénale et l'instauration d'un récépissé de contrôle d'identité comprenant le motif ayant justifié son fondement juridique, sa date, son lieu, le matricule de agent l'ayant procédé au contrôle et les observations de la personne contrôlée.

Le CNB regrette que la très grande majorité de ses propositions transmises au comité le 21 février 2022 n'aient pas été, en l'état, reprises et que les rares propositions intégrées au rapport qui vont dans le bon sens ne modifieront en réalité pas suffisamment le système actuel – *comme l'inscription de l'interdiction des contrôles d'identité discriminatoire* – ou été substantiellement modifiées – *comme la traçabilité des contrôles d'identité*–.

Le CNB s'étonne par ailleurs que le rapport sur la lutte contre les discriminations au sein des forces de sécurité de juillet 2021, dit rapport Vigouroux, n'ait pas alimenté la réflexion alors qu'il contient de nombreuses dispositions.

OBSERVATIONS DU CNB SUR LE PROJET DE RAPPORT DU CEDPN SUR LES CONTROLES D'IDENTITE

Conseil national des barreaux

PREAMBULE

Le comité a choisi comme premier thème de réflexion « les contrôles d'identité qui sont au cœur de la réflexion police/population ».

Les séances de travail du comité ont permis de révéler qu'à ce jour il n'existe pas de statistiques sur le nombre véritable de contrôle d'identité dont l'utilité et les conséquences sur la population ne sont pas assez questionnée.

Pourtant le projet affirme et défend l'efficacité des contrôles proposant même de légaliser la pratique de la palpation d'investigation tout en recommandant dans sa proposition n°6 un dispositif d'évaluation de leur efficacité.

Le projet reconnaît d'ailleurs que « *les contrôles d'identité [...] alimentent régulièrement les débats politico-médiatiques et [...] sont également au cœur de la relation police /population* », et qu'ils « *suscitent depuis plusieurs années diverses polémiques quant à leur pratique, leurs fondements mais aussi leur utilité* ».

Il est donc nécessaire avant toute chose qu'il soit rendu compte de l'activité policière dans le cadre des contrôles d'identité ce qui passe nécessairement par une obligation de transparence et de connaissance de cette activité policière (quantité de contrôles, finalités, suites données, suites données aux signalements de la plateforme de l'IGPN, nombre de manquements, suites données à ces derniers, sanctions disciplinaires prononcées,...). L'évaluation de l'utilité, de l'efficacité des contrôles d'identité et du respect de la déontologie doit être une étape indispensable à toute réforme du contrôle d'identité.

OBSERVATIONS SUR LES RECOMMANDATIONS DU CEDPN

Recommandations n°1 à n° 4 du CEDPN : Modifier le cadre législatif du contrôle d'identité et consacrer les palpations de sécurité et d'investigation

Le projet de rapport propose de repenser l'articulation des contrôles d'identité en distinguant trois types de contrôles :

- Un contrôle d'identité en lien avec le comportement de la personne (contrôle d'identité) ;
- Un contrôle d'identité en lien avec un lieu criminogène (contrôle de la personne) ;
- Un contrôle d'identité en lien avec le fichier des personnes recherchées (contrôle FPR).

Ces trois types de contrôle envisagés par le rapport (contrôle d'identité, contrôle de la personne et contrôle FPR) existent déjà : il s'agit du contrôle en lien avec une infraction¹ et du contrôle sur réquisitions du parquet².

Le projet de rapport envisage également de créer une palpation « *d'investigation* » à côté de la palpation de sécurité déjà existante.

¹ Article 78-2 du code de procédure pénale

² Article 78-2-2 du code de procédure pénale

OBSERVATIONS DU CNB SUR LE PROJET DE RAPPORT DU CEDPN SUR LES CONTROLES D'IDENTITE

Conseil national des barreaux

Recommandation n°1 du CEDPN : Modifier l'article 78-2, alinéa 1 du code de procédure pénale en remplaçant la notion de « une ou plusieurs raisons plausibles » par « une ou plusieurs raisons objectives. »

Si la doctrine avait critiqué l'abandon de la notion d'« indices objectifs » pour « raisons plausibles de soupçonner » qui correspond à la rédaction des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme, cet abandon n'a pas, dans les faits, vraiment modifié la jurisprudence qui exige toujours des indices objectifs apparents.

En réalité, le changement de terminologie ne suffira pas à prévenir le risque de contrôle au faciès sauf à ajouter à l'article 78-2 du code de la procédure pénale la notion de « raisons **objectives et individualisées** ».

En effet, tout repose sur la façon de rédiger le procès-verbal : s'il est indiqué « *personne faisant demi-tour en nous voyant* », l'indice n'est pas objectif. A l'inverse, s'il est indiqué : « *en nous voyant la personne s'enfuit* » l'indice devient objectif.

Ainsi s'il n'est pas ajouté aux raisons objectives le terme « individualisé », cette proposition ne permettra pas d'éviter la subjectivité d'un contrôle aléatoire³.

Recommandation n°2 du CEPDN : Créer un nouveau type de contrôle : le contrôle de la personne sans lien avec l'identité et visant à révéler des infractions

Dans le projet, les contrôles d'identité en lien avec une infraction et les contrôles de la personne en lien avec un lieu « *seraient composés de deux actes matériels concomitants et associés : le contrôle de la personne et une palpation dite d'investigation susceptibles de révéler les infractions* ».

Il est ainsi proposé de créer une palpation « *d'investigation* » qui aurait pour objectif de révéler des infractions. Deux types de palpation coexisteraient donc :

- La palpation de sécurité, visant à s'assurer que la personne ne détient aucun objet dangereux. Le projet de rapport indique qu'il n'y serait procédé « *qu'en cas d'indice permettant de soupçonner que la personne est en possession d'objets prohibés, de nature à mettre en danger la sécurité de l'agent* » ;
- La palpation d'investigation « *susceptible de révéler des infractions* » qui s'inscrirait à la suite d'un contrôle d'identité ou de la personne.

Le système proposé « *contrôle d'identité ou contrôle de la personne / palpation d'investigation* », vise à avaliser la pratique *contra-legem* consistant à utiliser le contrôle d'identité comme un moyen d'investigation et de découverte d'infraction.

Pour autant, le projet de rapport précise lui-même que cette palpation d'investigation est une « *dérive* » induite par la politique des « *infractions révélées par l'action des services* ». Il est donc pour le moins très contestable que le projet de rapport envisage de consacrer juridiquement ce qu'il qualifie lui-même de dérive.

Le projet de rapport va même plus loin en laissant entendre que la notion de palpation devrait s'étendre à la fouille car, selon lui, « *la théorie selon laquelle la palpation se fait par-dessus les vêtements et interdit de fouiller les poches n'est pas réaliste. Si le policier ou le gendarme ne fouille pas lui-même les vêtements, il doit à minima pouvoir exiger de la personne contrôlée qu'elle présente le contenu de ses habits et effets personnels.* »

³ Voir en ce sens, CNCDH, avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires, 8 nov. 2016

OBSERVATIONS DU CNB SUR LE PROJET DE RAPPORT DU CEDPN SUR LES CONTROLES D'IDENTITE

Conseil national des barreaux

Selon la jurisprudence actuelle de la Cour de cassation « *la palpation de sécurité opérée sur une personne faisant l'objet d'un contrôle d'identité n'autorise pas l'officier de police judiciaire à procéder, sans l'assentiment de l'intéressé, à la fouille de sa sacoche, dès lors que cette palpation n'a pas préalablement révélé l'existence d'un indice de la commission d'une infraction flagrante.* »⁴

Par ces recommandations, la palpation – *définie comme une fouille* – serait donc généralisée à tous les contrôles, alors qu'aujourd'hui, elle est une simple mesure de sûreté visée à l'article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure, ne relevant aucun caractère systématique et réservée au cas où elle apparaît nécessaire à la garantir de la sécurité du gendarme ou policier qui l'accomplit ou d'autrui. La Cour de cassation rappelle à cet égard que la mesure est justifiée lorsque la personne contrôlée présente un état de nervosité et qu'il existe à son égard une raison plausible de croire qu'elle a commis une infraction⁵.

La palpation serait donc dévoyée passant d'acte de police administrative à un acte de police judiciaire sans s'accompagner des garanties nécessaires.

L'utilité de ce nouveau contrôle dit contrôle de la personne est d'autant plus discutable que le projet de rapport ne développe pas les garanties qui y seraient afférées. En particulier, il n'est pas précisé comment serait délimité le périmètre criminogène et les lieux sensibles. Au surplus, les réquisitions prévues par l'article 78-2-2 du code de procédure pénale permettent déjà d'atteindre les objectifs visés par le rapport.

Le CNB regrette également que cette proposition soit formulée alors même que n'est pas officiellement quantifié le nombre de procédures ouvertes à la suite d'un contrôle d'identité. Il n'y a pas non plus de démonstration de la nécessité de cette recommandation sur le nombre d'agressions commises dans le cadre d'un contrôle d'identité et que la palpation aurait permis d'éviter.

Les recommandations sont particulièrement attentatoires aux libertés. Il convient de rappeler que la palpation est un acte intrusif souvent vécue comme humiliant et rien ne permet de démontrer la nécessité d'une mise en place d'une généralisation des palpations ou des fouilles laquelle majorera les tensions entre la Police et la Population. Le CNB constate d'ailleurs qu'il n'est pas expliqué en quoi cette proposition permettrait de lutter contre les contrôles d'identité discriminatoires.

Enfin, le CNB considère que la recommandation n°2 manque de clarté : le dernier paragraphe de la recommandation précise qu' « *il pourrait être demandé à l'agent de justifier les éléments objectifs et convaincants au regard notamment des réquisitions* », ce qui contraste avec le premier paragraphe qui se réfère à la révélation d'infraction « *sans rapport direct avec l'identité et le comportement des personnes* ». S'il faut un indice objectif apparent de la commission d'une infraction décrite, le contrôle d'identité en lien avec le comportement de la personne suffit.

Le CNB est donc hostile à cette proposition dont les avantages sont inconnus mais dont les effets sur l'intimité de la vie privée sont, eux, bien réels et apparaissent excessifs.

La réflexion autour de la palpation devrait par ailleurs s'accompagner d'une recommandation appelant le pouvoir réglementaire à préciser que la palpation de sécurité ne peut être réalisée que par une personne du même genre ou du genre dans lequel la personne s'identifie. Le principe de l'interdiction des palpations non sécuritaires devrait également être rappelé plutôt que de les consacrer.

Recommandation n° 3 : Créer, aux côtés de la palpation de sécurité, une palpation d'investigation codifiée

⁴ Cass. Crim, 23 mars 2016, n°14-87.370

⁵ Cass. Crim, 11 déc. 2019, n° 19-82.454

OBSERVATIONS DU CNB SUR LE PROJET DE RAPPORT DU CEDPN SUR LES CONTROLES D'IDENTITE

Conseil national des barreaux

Cette proposition est difficilement compréhensible. Alors que la recommandation n°2 évoque les contrôles en lien avec une infraction et les contrôles en lien avec un lieu, lesquels désormais « seraient composés de deux actes matériels concomitants et associés : le contrôle de la personne et une palpation dite d'investigation susceptibles de révéler les infractions » (ce qui laisse entendre une généralisation de la palpation), il est précisé à la recommandation n° 3 qu'il devrait aussi pouvoir être envisagé de ne procéder à une palpation de sécurité qu'en cas d'indice permettant de soupçonner que la personne est en possession d'objets prohibés, de nature à mettre en danger la sécurité de l'agent.

limiter la palpation à la possession d'objets prohibés de nature à mettre en danger la sécurité de l'agent existe déjà.

Recommandation n° 4 : Créer un contrôle d'identité spécifique à la consultation des fichiers de police

Il est envisagé de créer un nouveau type de contrôle d'identité ayant pour finalité la consultation des fichiers de la police nationale. Le CNB ne peut qu'exprimer son opposition à cette disposition qui vise à user du contrôle d'identité afin de consulter les fichiers de police qui deviendrait une fin en soi permettant ainsi aux forces de l'ordre de contourner l'exigence de motifs imposé par les autres contrôles.

S'agissant du contrôle « FPR » proposé, le CNB rappelle que la consultation de ce fichier est déjà possible sur le fondement de l'article 78-2 du code de procédure pénale. Alors que le système actuel nécessite de caractériser « une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner » que la personne fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire, la recommandation décorrèle totalement le contrôle d'éléments extérieurs, ouvrant la porte à des contrôles d'identité généralisés en contradiction avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁶.

S'agissant de ce contrôle « FPR », le CNB constate également que le projet de rapport ne met pas en lumière le caractère central du contrôle d'identité dans la recherche des personnes enregistrée en FPR. Il ne en effet précise pas combien de personnes ont été effectivement retrouvées à l'aide de contrôles d'identités aléatoires et généralisés. Il ne suffit pas d'affirmer comme le fait le projet de rapport que le contrôle d'identité est « un outil incontournable pour découvrir les personnes recherchées, s'assurer du respect de leurs obligations par les personnes soumises à un contrôle judiciaire ou à des peines complémentaires, ainsi que recueillir des renseignements », encore faut-il le démontrer, chiffre à l'appui.

Le CNB n'est par conséquent pas favorable à ces recommandations. Il appelle à l'adoption des propositions formulées dans ses observations du 21 février 2022 et reprises dans ces observations.

Recommandation n°5 du CEDPN : Mentionner l'interdiction des contrôles discriminatoires en chapeau de l'article 78-2 du code de procédure pénale

Le projet de rapport recommande de mentionner en chapeau de l'article 78-2 du code de procédure pénale l'interdiction des contrôles d'identité.

Cette recommandation, notamment proposée par le CNB, va dans le bon sens et permet de consacrer la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat. Elle reste cependant insuffisante pour lutter efficacement contre les contrôles d'identité discriminatoires.

⁶ Cons. Const., 24 janvier 2017, QPC n° 2016-606/607

OBSERVATIONS DU CNB SUR LE PROJET DE RAPPORT DU CEDPN SUR LES CONTROLES D'IDENTITE

Conseil national des barreaux

Afin d'entériner complètement la jurisprudence de la Cour de cassation, il conviendrait de préciser que le contrôle d'identité discriminatoire est une cause de nullité⁷ et que la preuve du caractère discriminatoire est aménagée en la matière⁸.

Cette interdiction devrait également être assortie d'une sanction pénale par renvoi à l'article 432-4 du pénal, lequel dispose que « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, agissant dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, d'ordonner ou d'accomplir arbitrairement un acte attentatoire à la liberté individuelle est puni de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende.* »

Recommandations n°6 et 7 du CEDPN : Mettre en place un dispositif d'évaluation de l'efficacité des contrôles d'identité dans la poursuite des différentes finalités qui lui sont assignées, et instaurer un dispositif de traçabilité des contrôles d'identité qui n'alourdisse pas la charge de travail des policiers et des gendarmes

La recommandation n°6 envisage la création d'un dispositif d'évaluation des contrôles d'identité qui pourrait mesurer le nombre d'infractions révélées par les contrôles d'identité et le nombre de personnes recherchées découvertes.

Répondant à la recommandation n°6, la recommandation n°7 propose :

- De rendre obligatoire l'utilisation des caméras-piétons pour tous les contrôles d'identité ;
- D'optimiser l'utilisation de l'arborescence de la main courante ;
- De modifier l'architecture du FPR en y insérant un onglet relatif à la consultation de ce fichier lors d'un contrôle d'identité ;
- De créer une application spécifique « contrôle d'identité » en mobilité sur NEO.

Cette proposition est un début pour assurer un meilleur suivi des contrôles d'identité. La mise en place un dispositif d'évaluation de l'efficacité des contrôles en effet une excellente idée. Ce dispositif d'évaluation devrait mettre en regard d'une part les moyens et coûts qu'ils représentent mais aussi leurs conséquences pour les populations qui les subissent et d'autre part les résultats qu'ils permettent effectivement d'obtenir. Il faut mettre en œuvre cette démarche avant toute modification législative qui aurait pour effet une extension des contrôles, comme il est envisagé dans les recommandations précédentes.

Bien que favorable à cette recommandation, le CNB rappelle qu'elle n'apparaît pas suffisante pour répondre à la problématique des contrôles d'identité discriminatoire.

Il conviendrait par ailleurs que les personnes concernées par le contrôle d'identité puissent :

- Avoir accès facilement aux images enregistrées par le contrôle d'identité ;
- Avoir accès facilement à l'enregistrement de la consultation prévu par l'article 8 du décret du 28 mai 2010 relatif au fichier des personnes recherchées ;
- Être informées oralement de ce droit, l'information générale sur les sites internet du ministère de l'intérieur prévue par l'article R241-6 du code de la sécurité intérieure s'avérant insuffisante ;

Il conviendrait également que le processus de déclenchement de la caméra-piéton soit précisé.

Enfin, il conviendrait d'insérer dans l'article R241-1 du code de la sécurité une nouvelle finalité afin de prévoir que les traitements de données à caractère personnel provenant des seules caméras individuelles ont également pour finalité le constat des fautes disciplinaires commises par les

⁷ Cass. Crim., 3 nov. 2016, n°15-85.548

⁸ Cass. Civ. 1ere, 9 novembre 2016, n° 15-24.210,

OBSERVATIONS DU CNB SUR LE PROJET DE RAPPORT DU CEDPN SUR LES CONTROLES D'IDENTITE

Conseil national des barreaux

agents. En effet, cette finalité n'est pas explicitement prévue par le texte et le contrôle d'identité discriminatoire ne constitue, pour l'heure, pas toujours une infraction pénale.

Le CNB déplore que le projet de rapport exclue totalement le principe du récépissé voire même son expérimentation par des arguments qui sont discutables **comme développé dans sa recommandation n°5 ci-après.**

Il insiste donc sur le système qu'il préconise dans cette recommandation. Ce système pourrait permettre d'atteindre l'objectif fixé par les recommandations du projet de rapport du CEDPN, sans alourdir considérablement le travail des policiers. Le dispositif d'évaluation devrait être géré par une autorité de contrôle institutionnelle disposant d'un pouvoir d'action.

Recommandation n°8 : Imposer par la voie légale ou réglementaire que les motifs qui ont conduit au contrôle d'identité aléatoire soient systématiquement et obligatoirement annoncés à la personne contrôlée sous quelque forme que ce soit

La recommandation n°8 vise à ce que les motifs du contrôle d'identité soient précisés oralement à la personne concernée. Cette proposition, également formulée par le rapport Vigouroux cité en introduction (proposition n°52). La précision orale des motifs de contrôle d'identité pourrait en effet permettre une meilleure acceptabilité du contrôle et inciter les forces de sécurité à une meilleure prise en compte des motifs légaux des contrôles d'identité.

Le CNB salue donc cette proposition qui devrait également prévoir qu'en cas de réquisitions, ces dernières soient également présentées à la personne contrôlée.

Le CNB remarque toutefois qu'aucune sanction de l'omission de précision orale des motifs n'est prévue. Aucun contrôle du respect de cette obligation n'est non plus envisagé.

Afin de rendre effective cette obligation, il est indispensable qu'*a minima* le déclenchement des caméras-piétons audiovisuelles soient rendu obligatoire dans les actions de contrôle d'identité, comme le recommande par ailleurs le projet rapport (recommandation n°7). Le CNB plaide toutefois pour la création d'un système de récépissé de contrôle d'identité sur lequel serait inscrit le motif légal de contrôle d'identité.

Recommandation n°9 : renforcer la formation des fonctionnaires de police sur les conséquences des contrôles d'identité sur les rapports police/population

Le projet de rapport recommande d'intensifier la formation des policiers relative au contrôle d'identité. Il recommande également d'y associer des intervenants extérieurs tels que des psychologues, des sociologues et des associations.

Le projet de rapport indique pour chaque catégorie de personnel (commissaires, officiers de police judiciaire et gardien de la paix), les différents modules de formation ainsi que le nombre d'agents ayant suivi la formation en 2021 ou « à ce jour » sans préciser combien d'agents auraient pu bénéficier de ces formations.

Le projet de rapport indique enfin, s'agissant de la formation continue, qu'au total 9 985 agents ont été formés en continu au contrôle d'identité contre 86 931 agents sur l'égalité entre les femmes et les hommes dans le cadre de l'obtention du label AFNOR. On peine à comprendre le lien en la qualification AFNOR et la question du contrôle d'identité et on ne peut que s'étonner de cette différence de chiffre d'agents formés.

Le CNB rappelle que si la formation initiale est importante, la formation continue recouvre une importance particulière en ce qu'elle empêche l'installation de pratiques *contra-legem* et participe

OBSERVATIONS DU CNB SUR LE PROJET DE RAPPORT DU CEDPN SUR LES CONTROLES D'IDENTITE

Conseil national des barreaux

à l'actualisation des connaissances. Ainsi, dans la lignée du rapport Vigouroux, le rapport final du CEDPN pourrait inviter à rendre obligatoire les formations continues sur le contrôle d'identité et/ou sur les discriminations. En effet, aujourd'hui seules les formations aux techniques de tir sont obligatoires (arrêté du 6 juin 2006 portant règlement général d'emploi de la police nationale) alors que la fonction de policier va bien au-delà de la simple question du maniement d'arme.

Le rapport final du CEDPN pourrait également reprendre les formulations du rapport Vigouroux sur le contenu des formations, en particulier l'inclusion de formations « *sur les biais cognitifs pouvant générer des actions discriminatoires inconscientes ainsi que des actions de sensibilisation avec le concours des associations, en particulier sur les questions religieuses ayant un impact sur la vie de la police (ex : conséquence du ramadan sur la vie de quartiers musulmans).* »

Le CNB rappelle toutefois que si une redéfinition des formations s'impose pour modifier en profondeur les pratiques policières, les expériences étrangères démontrent qu'une telle mesure n'est efficace que si elle vient en soutien de l'ensemble des autres mesures préconisées. En effet, une formation à elle seule, même très complète, n'a pas d'impact durable sur le comportement de la police en l'absence d'autres mesures structurelles et de changements culturels plus profonds au sein de l'institution policière.

Recommandation n°10 CEDPN : Créer un groupe de suivi visant à évaluer les réformes mises en œuvre

Le projet de rapport recommande la création d' « *un groupe de suivi* » afin d'assurer l'effectivité des réformes envisagées.

Le CNB rappelle à ce titre sa recommandation du 21 février 2022, plus précise que celle envisagée par le projet de rapport :

« En vue d'assurer l'effectivité des réformes sollicitées, les organisations sollicitent du Conseil d'Etat de définir sous son égide, ou sous celle de l'autorité qu'il désignera, une procédure de suivi et d'évaluation des mesures retenues. Si l'intervention d'un tiers devait être retenue, ce processus de suivi impliquerait la nomination d'un « moniteur » indépendant ou d'une autorité présentant toutes les garanties d'objectivité, d'indépendance et d'impartialité. Il incombera, notamment, à cette autorité d'établir, à destination de l'ensemble des parties intéressées, des rapports sur l'évolution des mesures prises et l'évaluation de leur efficacité. Cette autorité recevra également les observations de l'ensemble des parties sur la mise en œuvre du dispositif qui aura été défini, lesquelles pourront présenter des recours devant elle en cas de non mise en œuvre des mesures retenues. »

AUTRES RECOMMANDATIONS DU CNB

Dans sa contribution du 21 février 2022, le CNB avait émis plusieurs propositions qui n'ont malheureusement pas été reprises par le projet de rapport. Le CNB insiste sur la nécessité de les adopter.

Recommandation n°1 du CNB : Supprimer les contrôles d'identité administratifs de l'article 78-2 du code de procédure pénale

L'article 78-2, alinéa 8 du code de procédure pénale relatif au contrôle d'identité administratif dispose que « *l'identité de toute personne, quel que soit son comportement, peut également être contrôlée (...) pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes*

OBSERVATIONS DU CNB SUR LE PROJET DE RAPPORT DU CEDPN SUR LES CONTROLES D'IDENTITE

Conseil national des barreaux

ou des biens. » Le même article prévoit en ses aliéas suivant d'autres contrôles de type administratif permettant de contrôler les personnes indépendamment de leur comportement tel que le contrôle « Schengen ».

Il s'agit donc de contrôles d'identité auxquels police et gendarmerie peuvent procéder quel que soit le comportement de la personne contrôlée. De tels contrôles, par nature déconnectés du comportement de la personne contrôlée, portent en eux-mêmes un risque majeur de contrôle arbitraire et discriminatoire en l'absence de tout critère objectif de nature à les justifier.

Le CNB suggère donc la suppression de ces contrôles d'identité.

Telle est également la recommandation de la Mission d'information sur l'émergence et l'évolution des différentes formes de racisme et les réponses à y apporter, dont le rapport a été enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mars 2021. La Mission considère en effet qu' « *une suppression de la référence au contrôle d'identité de police administrative dans l'article 78-2 du code de procédure pénale permettrait de s'assurer que tous les contrôles d'initiative sont reliés à la recherche d'un suspect ou à la découverte d'une infraction, tout en maintenant la possibilité de contrôler certaines personnes indépendamment de leur comportement dans le cadre des contrôles effectués sur réquisitions du procureur.* »

Recommandation n°2 du CNB : Modifier les conditions légales de mise en œuvre des contrôles d'identité judiciaires

L'article 78-2 du code de procédure pénale prévoit que l'identité de toute personne peut être contrôlée lorsqu'il existe à son égard une ou plusieurs « *raisons plausibles de soupçonner* » qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction, qu'elle se prépare à commettre un délit, ou encore qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête.

Le CNB recommande d'imposer comme exigence préalable à ces contrôles, un motif objectif et **individualisé** de nature à faire naître un soupçon raisonnable que la personne contrôlée est directement liée à la commission d'une infraction ou est en possession d'informations utiles à son égard. L'adjectif « *plausible* » figurant actuellement dans le texte de l'article 78-2 du code de procédure pénale - et retenu comme « *raison* » d'un contrôle d'identité - induit en effet une trop grande subjectivité.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) s'était prononcée en ce sens dès 2016, dans son avis sur la prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires.

De façon générale, le CNB constate que les dispositions des articles 78-2 du code de procédure pénale sont aujourd'hui beaucoup trop larges, permettant souvent à deux ou trois reprises de trouver des cautions à certains contrôles discriminatoires. La loi est trop permissive et permet les abus sans possibilité de sanction pour l'autorité judiciaire.

A minima, des instructions devraient être données pour n'utiliser le contrôle d'identité qu'en cas de nécessité afin d privilégier l'enquête à la recherche hasardeuse d'affaire dans l'espace public.

Recommandation n°3 du CNB : Modifier en profondeur le cadre légal des contrôles d'identité sur réquisition du procureur de la République

Le cadre légal des contrôles d'identité sur réquisition du procureur de la République doit également être modifié en profondeur. Il est indispensable que l'autorité d'initiative des contrôles prenne toute sa responsabilité dans le processus de maîtrise des contrôles. Comme le rappelle le rapport Vigouroux, il lui appartient à de veiller au respect des exigences applicables aux demandes de

OBSERVATIONS DU CNB SUR LE PROJET DE RAPPORT DU CEDPN SUR LES CONTROLES D'IDENTITE

Conseil national des barreaux

réquisition, et en particulier de veiller à limiter les plages horaires des contrôles à un endroit donné, d'autre part, au suivi des bonnes pratiques dans la mise en œuvre des contrôles

Ces contrôles doivent être davantage encadrés par une délimitation plus stricte du périmètre d'intervention, de sa durée, des infractions recherchées, de la teneur du lien à requérir entre la personne contrôlée et la ou les infractions recherchées, ainsi que par le strict contrôle au respect de l'ensemble de ces exigences.

En amont, la réquisition doit justifier en son sein la nécessité de la mesure de contrôle d'identité ainsi que le choix des lieux et la durée de l'opération de contrôle en lien avec l'infraction recherchée. De plus, il convient d'imposer un lien entre la personne contrôlée et l'infraction commise ou recherchée au regard d'un motif objectif et individualisé de nature à faire naître un soupçon raisonnable. Enfin, doivent être rappelée l'interdiction des opérations de contrôles cumulées dans les lieux et le temps risquant d'aboutir à des contrôles généralisés.

En aval, dans la mise en œuvre des contrôles sur réquisition, un rapport écrit relatant le déroulement des opérations doit être effectivement et systématiquement établi et transmis au procureur de la République. Ce rapport écrit doit faire état des éléments pertinents pour l'exercice d'un contrôle effectif de l'exécution des réquisitions (lieu et durée de l'opération de contrôles, nom et matricule des policiers intervenants, nombre de personnes contrôlées, critères objectifs et individualisés ayant présidé au choix des personnes contrôlées en lien avec les infractions commises ou recherchées, nombre d'interpellations et d'infractions constatées en lien avec les personnes contrôlées, incidents éventuels survenus).

Le rapport Vigouroux va également en ce sens, en recommandant de généraliser et de rendre effectif le compte-rendu systématique, à intervalles réguliers, à l'attention du parquet sur les résultats du contrôle (nombre de personnes contrôlées ; nombre de palpations et de fouilles ; résultats). Ce recensement doit notamment permettre au parquet de s'assurer un suivi plus effectif des demandes de réquisitions, en s'assurant de l'utilité des contrôles au vu des résultats des précédents contrôles réalisés au même endroit.

Recommandation n°4 du CNB : Encadrer les contrôles d'identité sur les mineurs

Les contrôles d'identité visant les mineurs, caractérisés pour l'heure par une absence de cadre légal spécifique en dépit des obligations internationales de protection pesant sur l'Etat, doivent être strictement encadrés afin de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant comme critère premier de l'action de la police.

Recommandation n°5 du CNB : Imposer la remise d'un récépissé du contrôle d'identité à une autorité administrative indépendante et à la personne concernée

Il convient concrètement d'imposer la remise d'une preuve du contrôle d'identité réalisé à chaque contrôle auprès d'une autorité administrative indépendante qui aura la charge de leur analyse et publication. Ces demandes de réforme sont également portées depuis plusieurs années notamment par la CNCDH et le Défenseur des droits.

La loi doit prévoir que, lors de chaque contrôle d'identité, les agents remplissent un formulaire, dont un volet est remis à la personne contrôlée et un volet est conservé par le service de police.

Un numéro unique sera indiqué sur chaque formulaire, qui permettra de faire le lien entre l'exemplaire conservé par la personne contrôlée et celui conservé par l'agent. Ce document doit être conçu de manière à ne pas permettre le fichage des personnes contrôlées. C'est pourquoi les deux volets ne doivent pas comporter les mêmes informations.

Les informations suivantes devront figurer à la fois sur le volet conservé par l'agent et sur celui délivré à la personne contrôlée et à l'autorité administrative indépendante de contrôle :

OBSERVATIONS DU CNB SUR LE PROJET DE RAPPORT DU CEDPN SUR LES CONTROLES D'IDENTITE

Conseil national des barreaux

- Le numéro de matricule de l'agent qui a effectué le contrôle ;
- L'heure, la date et le lieu du contrôle, son fondement juridique, ses motifs (pourquoi l'agent a sélectionné cette personne en particulier), et ses suites (aucune, amende, interpellation, avertissement, etc.), des mentions sur d'éventuelles situations plus spécifiques (par exemple le contrôle de personnes en groupe, un incident particulier, etc.) ;
- La pratique éventuelle d'une palpation et sa justification ;
- Le code postal du domicile de la personne contrôlée (afin de mieux cerner les cibles des contrôles).

Les informations suivantes apparaîtront uniquement sur le volet remis à la personne contrôlée :

- Son état-civil et son adresse ;
- La mention des recours possibles devant l'Inspection Générale des Services (IGS), l'Inspection Générale de la Police Nationale (IGPN), le Défenseur des droits ou les juridictions judiciaires.

Autrement dit, l'article 78-2 du code de procédure pénale devrait être complété de neuf alinéas :

« Les contrôles d'identité réalisés en application du présent article donnent lieu, sous peine de nullité, à l'établissement d'un document mentionnant :

1° Les motifs justifiant le contrôle ainsi que la vérification d'identité ;

2° Le fondement juridique du contrôle (sur réquisition du procureur de la République, préventif, ou d'initiative...) ;

3° Le lieu du contrôle et l'annonce d'une suite éventuelle ;

4° Le jour et l'heure à partir desquels le contrôle a été effectué ;

5° Le matricule de l'agent ayant procédé au contrôle ;

6° Les observations de la personne ayant fait l'objet du contrôle.

Ce document est signé par l'intéressé ; en cas de refus de signer, mention en est faite. Un double est remis à l'intéressé.

Un procès-verbal retraçant l'ensemble des contrôles est transmis au procureur de la République selon des modalités déterminées par voie réglementaire. »

Le projet de rapport exclue totalement le principe du récépissé par des arguments qui devraient être discutées.

Certes, une personne qui détient un récépissé pourra se faire à nouveau contrôler, mais elle est contrôlée chaque jour, une suspicion de contrôle abusif pourrait apparaître et être démontrée par les récépissés. Sur la base des récépissés, une action en responsabilité de l'Etat pour faute lourde pourrait être intentée. Le récépissé est la garantie du droit à un recours effectif et du respect du principe d'égalité et de non-discrimination.

En outre, si on admet qu'un nouveau contrôle est possible si la personne présente un comportement suspect, le récépissé permettrait au moins d'écartier des contrôles multiples sur réquisitions ou en lien avec la zone tel que les contrôles Schengen. Dire qu'il faudrait faire un nouveau contrôle, pour s'assurer que l'identité correspond bien à la personne qui détient le récépissé semble excessif. Si une personne a un récépissé du jour en main, rien ne justifierait un nouveau contrôle en dehors d'un comportement suspect.

L'expérience anglaise démontre que le fait de remplir un formulaire de contrôle d'identité prend en général trois à cinq minutes. Il nous apprend également que le taux de réussite est bien meilleur en réduisant le ciblage disproportionné des contrôles. L'investissement est donc positif.

OBSERVATIONS DU CNB SUR LE PROJET DE RAPPORT DU CEDPN SUR LES CONTROLES D'IDENTITE

Conseil national des barreaux

L'argument relatif à l'impossibilité de traiter des données ethniques n'a quant à lui aucun sens. En effet, la législation relative aux données ethniques connaît des exceptions et la Cour de cassation demande au requérant un indice suffisant de crainte de discrimination, autrement dit, sur son apparence physique.

Enfin, afin de prévenir les « *lourdeurs* » administratives, une adaptation de l'équipement des policiers devrait être réfléchi afin de permettre la rédaction d'un récépissé automatique, à l'image de ce qui existe pour les amendes forfaitaires. L'application de lecture des bandes MRZ existant déjà sur le terminal mobile des policiers pourrait être utile pour ce dispositif.

Le récépissé serait envoyé ultérieurement par voie postale ou par voie dématérialisée.

Recommandation n°6 du CNB : Instituer une autorité indépendante contrôlant les contrôles d'identité et un contrôle du public de la mise en œuvre des pouvoirs de contrôle d'identité

Les raisons de la discrimination systémique doivent être étudiées ainsi que les effets des mesures prises pour y remédier. Ces études doivent être menées par une autorité administrative indépendante et rendues accessibles à la population.

Des recours effectifs pour les individus doivent également être prévus par la mise en place d'un mécanisme de plainte effectif auprès d'une autorité indépendante. Cette autorité indépendante serait proche des commissions de contrôle et dotée de moyens de contrôle et de saisine du procureur.

Le public, et particulièrement les personnes exposées fréquemment aux contrôles d'identité au faciès, doit être associé de manière significative à l'étude des pratiques discriminatoires.

En ce sens, la proposition n° 12 du rapport Vigouroux préconise la création d'un « *Observatoire des discriminations* » qui associerait aux côtés des autorités publiques les représentants des principales associations concernées par ces thématiques.

Cet observatoire « *favoriserait une meilleure connaissance du phénomène en permettant à une seule structure de traiter toutes sources d'informations statistiques sur le sujet. Une telle structure pourrait être confiée au service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) et au service statistique ministériel de la justice (SSMJ), à charge pour eux d'exploiter les données statistiques provenant de la police, de la gendarmerie et de la justice tout en analysant les faits de discrimination (...).* »

Il viserait également « *à engager une politique de coproduction de l'information, qui pourrait par exemple prendre la forme, sur certains sujets, notamment en matière de déontologie et de prévention des discriminations, de guides communs aux forces de sécurité intérieure et aux associations protectrices des droits de l'homme.* »

Recommandation n°8 du CNB : Améliorer l'identification de la police et sanctionner l'absence d'identification

Comme le rappelait le CNB dans ses observations du 21 février 2022, l'identification de la police est un principe fondamental, rappelé par le droit national et le droit international et européen. L'identification de la police est une nécessité démocratique rappelée à de nombreuses fois par la

OBSERVATIONS DU CNB SUR LE PROJET DE RAPPORT DU CEDPN SUR LES CONTROLES D'IDENTITE

Conseil national des barreaux

Cour européenne des droits de l'Homme⁹ et le Défenseur des droits¹⁰ notamment dans son rapport « *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie* » de décembre 2017.

L'article R434-15 du code de la sécurité intérieure dispose ainsi que « *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* ».

Depuis un arrêté du 24 décembre 2013, les agents ont l'obligation de porter de manière visible un numéro d'identification individuel (« RIO ») sauf les personnels chargés de la sécurité des sites de la direction générale de la sécurité intérieure, de la sécurité des bâtiments des représentations diplomatiques françaises à l'étranger et ceux appelés à revêtir leur tenue d'honneur lors de cérémonies ou commémorations. A cela s'ajoute une liste de services auxquels l'arrêté du 24 décembre 2013 ne s'applique pas et recensés dans un arrêté du 7 avril 2011 tel que le service de renseignement ou antiterroriste.

Enfin s'il a été mis en place un référentiel des identités et de l'organisation (RIO) dont le cadre est précisé par l'article R.434-15 du code de la sécurité intérieure, par l'arrêté du 24 décembre 2013 relatif aux conditions et modalités de port du numéro d'identification individuel par les fonctionnaires de la police nationale, les adjoints de sécurité et les réservistes de la police nationale, et par l'arrêté du 30 mars 2018 relatif au numéro d'immatriculation administrative des agents de la police nationale et de la gendarmerie nationale, force est de constater qu'en pratique l'identification des forces de l'ordre est difficile voire impossible.

Les modalités du port du numéro d'identification individuel qui ont été retenues sont manifestement inadaptées faisant échec de facto à l'identification des agents. En outre les dimensions de la barrette portant le numéro RIO composé de 7 chiffres de 45 x 12 millimètres sont bien évidemment trop petites, même pour une personne dotée d'une acuité visuelle normale, pour que les chiffres soient lisibles dans des conditions pratiques de mission (mouvement, distance, luminosité variables). De plus la bonne visibilité du matricule n'est pas assurée étant partiellement couvert ou totalement masqué en raison de l'équipement.

Autrement dit, un officier de police judiciaire intervenant dans le cadre d'un contrôle d'identité n'est aucunement exclu de faire apparaître son RIO. Le CNB insiste pour rappeler cette obligation, sans laquelle un contrôle effectif de l'action de la police est impossible.

Dans son rapport précité, le Défenseur des droits rappelle lui aussi que « *la nécessité d'identification concerne, en premier lieu, les forces de l'ordre elles-mêmes qui doivent être clairement reconnaissables par tous dès lors qu'elles exercent une mission de police administrative ou judiciaire. L'identification des forces de l'ordre est une obligation déontologique et le référent identité opérationnelle ou « RIO » doit être systématiquement porté, conformément à la réglementation en vigueur.* »

En 2017, il ressortait du rapport du Défenseur des droits que « *l'identification des forces de l'ordre est souvent difficile dans les opérations de maintien de l'ordre. Les différentes unités et, surtout, les fonctionnaires sont souvent difficiles à identifier, en particulier les agents intervenant en civil. En effet, ces derniers ne sont pas toujours porteurs des brassards « Police », ce qui crée des confusions y compris au sein des forces de l'ordre elles-mêmes. De même, le port du numéro d'identification RIO est loin d'être systématique dans les opérations de maintien de l'ordre.* »

⁹ v. notamment CEDH, 20 oct. 2010, n°50275/08 ; CEDH, 30 sept. 2004, Krastanov c. Bulgarie, n°50222/99 § 59 et 60 ; CEDH, 18 janv. 2007, Rashid c. Bulgarie, n°47905/99 § 63-65

¹⁰ Défenseur des droits, Décision MDS 2009-212 du 10 décembre 2012 ; Décision MDS-2013-48 du 26 mars 2013 ; Rapport « *Le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie* » de décembre 2017

OBSERVATIONS DU CNB SUR LE PROJET DE RAPPORT DU CEDPN SUR LES CONTROLES D'IDENTITE

Conseil national des barreaux

La difficulté d'application de cette obligation d'identification réside dans l'absence de véritable sanction. Il faut donc rappeler impérativement la nécessité et l'obligation faite à l'ensemble des policiers d'être identifié, identifiable et l'assortir d'une véritable sanction.

Recommandation n°9 du CNB : Redéfinir les objectifs de la police pour la recentrer sur la relation avec la population et la société civile

Les missions de la police tant au niveau national que local doivent être recadrées dans l'esprit du « service public » et en conformité avec l'interdiction des discriminations.

Tout objectif entraînant des contrôles d'identité qui ne respecte pas ces exigences doit être interdit et supprimé. Pour ce faire, les objectifs de performance quantitatifs doivent être revus compte tenu des conséquences néfastes qu'ils induisent sur les critères de mise en œuvre des contrôles d'identité ainsi qu'en témoignent les policiers eux-mêmes et le projet de rapport du CEDPN.

Plus largement, le contrôle d'identité doit cesser d'être le mode d'interaction principal entre la police et la population. La priorité doit être donnée à la communication dans le but, pour les policiers, de connaître et se faire connaître par les habitants afin de mieux comprendre la situation et les problèmes qu'ils rencontrent.

Recentrer l'action de la police sur sa relation avec la population civile pourrait également passer par certaines propositions du rapport Vigouroux, notamment :

***Proposition n° 3 :** Organiser ponctuellement des échanges sur certains cas d'intervention des forces de sécurité intérieure (à l'exclusion de faits ayant donné lieu à des procédures disciplinaires ou judiciaires encore en cours), en présence de tous les acteurs concernés, y compris associatifs.*

***Proposition n° 4 :** Prendre l'initiative vis-à-vis du Parlement en lui proposant des visites, des conférences, des échanges avec les personnels.*

***Proposition n° 8 :** Sensibiliser davantage les chefs de service à l'importance de l'organisation régulière de contacts avec les élus locaux et organiser des visites ponctuelles des élus aux patrouilles sur le terrain.*

Enfin, la police devrait également s'interroger sur ses propres a priori afin de renforcer la relation avec la population. En particulier, un passage du rapport est parlant à cet égard : « Les attroupements de jeunes en bas des immeubles des cités sensibles ou les zones de passage ou de vie des minorités ethniques sont une réalité et on ne peut reprocher à la police nationale d'y exercer ses missions au prétexte que toutes les personnes présentes ont des caractéristiques physiques ou vestimentaires que des observateurs ou elles-mêmes jugeront discriminatoires. » Il conviendrait de venir interroger les raisons pour lesquelles ce regroupement de personne est considéré comme un trouble à l'ordre public alors que dans d'autres quartiers, plus favorisés, l'occupation de l'espace public n'est pas perçue comme un tel trouble.

Le rôle des médiateurs de rue et des éducateurs devrait être reconsidéré comme des un rôle de pacificateur permettant d'apaiser les tensions entre les policiers et la population.

Le vouvoiement doit également être respecté.

CONCLUSION

Face aux recommandations du CEDPN, le CNB ne peut que se positionner en opposition de la majorité des conclusions retenues par ce comité.

OBSERVATIONS DU CNB SUR LE PROJET DE RAPPORT DU CEDPN SUR LES CONTROLES D'IDENTITE

Conseil national des barreaux

En particulier, le CNB insiste sur la nécessité d'instaurer un récépissé de contrôle d'identité, seule solution véritablement efficace pour lutter contre les contrôles d'identité discriminatoire.

Il regrette profondément l'absence de réelle réflexion sur les raisons profondes amenant à la pratique des contrôles discriminatoires et que les recommandations envisagées ne soient pas à la hauteur des enjeux sociaux et juridiques de cette problématique.

Fait à Paris le 22 février 2023.

RESOLUTION



RÉSOLUTION DU CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

RELATIVE AU RAPPORT SUR LES CONTRÔLES D'IDENTITÉ APRÈS AVIS DU CEDPN

Adoptée par l'Assemblée générale du 14 juin 2024

* *

Le Conseil national des barreaux, réuni en assemblée générale le 14 juin 2024,

CONNAISSANCE PRISE du rapport sur les contrôles d'identité après avis du Comité d'évaluation de la déontologie de la Police nationale (CEDPN) 2022-2023, publié à la suite d'une saisine par un journal de la Commission d'accès aux documents administratifs ;

RAPPELLE qu'en 2020, à la suite du Beauvau de la sécurité, la cheffe de l'Inspection générale de la Police nationale a été missionnée pour réunir un CEDPN composé des représentants du directeur général de la Police nationale et de ses directions actives, du Préfet de police et de ses directions actives, du défenseur des droits, d'un magistrat de l'ordre judiciaire, d'un magistrat de l'ordre administratif, d'un professeur d'université, d'un avocat, d'un journaliste et d'un dirigeant associatif ;

RAPPELLE que le Conseil national des barreaux (CNB) a contribué à ce comité et a défendu un meilleur encadrement des contrôles d'identité ;

PREND ACTE des propositions du rapport, en particulier, celles visant à :

- Créer un groupe de réflexion conjoint entre le ministère de la Justice et de l'Intérieur pour interroger le cadre légal des contrôles d'identité et de la palpation de sécurité ;
- Rendre obligatoire l'annonce des motifs des contrôles aux personnes contrôlées ;
- Rendre obligatoire l'emploi des caméras-piétons lorsque se produit ou est susceptible de se produire un incident ;
- Réfléchir à un dispositif d'évaluation de l'efficacité et de traçabilité des contrôles d'identité.

REGRETTE que le rapport exclût le récépissé de contrôle d'identité malgré les recommandations du CNB ;

RAPPELLE que le CNB soutient également la réécriture des conditions des contrôles d'identité, la suppression des contrôles administratifs, et la transmission régulière d'un rapport écrit au procureur de la République sur les opérations de contrôle d'identité en cours lorsqu'elles sont effectuées sur ses réquisitions ;

S'INQUIETE du refus du Gouvernement de rendre public le rapport et de s'emparer des préconisations au risque de compromettre l'avenir du CEDPN³ qui devait, à terme, devenir « *un véritable espace de réflexion sur les pratiques policières et sur l'évolution des doctrines d'emploi alors que l'attente de transparence est forte et légitime* »⁴, démontrant ainsi l'impossibilité de l'institution de s'ouvrir à l'extérieur ;

RESTERA VIGILANT à la mise en œuvre des propositions du rapport et à sa pérennité.

* *

Fait à Paris, le 14 juin 2024

Conseil national des barreaux

Résolution concernant le rapport sur les contrôles d'identité après avis du CEDPN

Adoptée par l'Assemblée générale du 14 juin 2024

³ : [Le « comité citoyen » de l'IGPN voit son premier rapport enterré et sa crédibilité entamée | Mediapart](#)

⁴ Déclaration de Brigitte Jullien ancienne cheffe de l'IGPN lors de la 7ème table ronde du Beauvau de la sécurité