

Paris, le 3 novembre 2017

Décision du Défenseur des droits n°2017-279

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la directive 2000/43 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 ;

Vu la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Saisi par Madame X au sujet d'un contrôle d'identité effectué par les services de police à son insu et à l'initiative de la société Y à Z lors d'un retrait d'un courrier en recommandé,

Décide de rappeler à la société Y les termes de la loi du 27 mai 2008 interdisant les discriminations fondées sur l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race dans l'accès aux biens et services.

Décide de recommander à la société Y de :

- mettre immédiatement un terme à sa pratique consistant à déclencher un contrôle d'identité par les services de police à l'insu des clients d'origine étrangère aux seules fins de les identifier en cas de doute sur l'authenticité de leur pièce d'identité ;
- de rappeler à ses personnels que la procédure prévue en cas de doute consiste uniquement à exiger une seconde pièce d'identité.

Le Défenseur des droits demande à la société Y de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Le Défenseur des droits informe le Ministre de l'économie et des finances de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

1. Le Défenseur des droits a été saisi d'une réclamation de Madame X au sujet d'un contrôle d'identité déclenché à son insu par le Directeur du bureau de la société Y à Z lors d'un retrait d'un courrier en recommandé. Elle estime le contrôle discriminatoire à raison de son origine.

LES FAITS

2. Madame X est française.
3. Le 6 mai 2015 à 9h, Madame X se présente au bureau de poste de Z de Ville afin de récupérer un courrier recommandé qui a été adressé à son partenaire civil, Monsieur A, avec une procuration en bonne et due forme de sa part et leurs deux passeports français. Le sien est périmé depuis trois mois et présente des dégradations : la tranche est décollée et la photo semble avoir été recollée.
4. L'agent d'accueil refuse de lui délivrer le pli au motif que son document est périmé et lui demande de présenter une autre pièce d'identité.
5. Madame X lui aurait expliqué que même périmé, son passeport permettait d'attester de son identité sur le territoire français et qu'elle ne pouvait pas lui présenter sa carte d'identité ou son permis de conduire car elle ne possédait pas ces documents sur elle.
6. L'agent d'accueil lui aurait alors demandé de patienter dans le bureau de poste à l'écart le temps de faire venir le responsable de l'établissement. Selon Madame X, le responsable serait arrivé mais il lui aurait été demandé de patienter encore au motif qu'ils recherchaient son courrier en recommandé. Elle aurait ainsi attendu vingt minutes avant de voir arriver trois agents de la police nationale.
7. En fait, le responsable de la société Y avait, à son insu, alerté les forces de police afin de procéder à une vérification d'identité. Ces dernières se sont alors assurées de l'identité de Madame X qui a finalement pu récupérer le pli en recommandé.
8. Ayant porté réclamation contre cette pratique qu'elle suspectait d'être discriminatoire, le directeur d'établissement, Monsieur B, a adressé ses excuses au nom de la société Y le 27 mai 2015. Tout en reconnaissant que le retrait d'un objet en instance peut se faire sur présentation d'une pièce d'identité périmée, il explique que le passeport de Madame X faisait apparaître des irrégularités et qu'il a ainsi pris l'initiative d'appeler la police pour en confirmer la validité.

L'ENQUETE

9. En réponse à l'enquête du Défenseur des droits, le Directeur du réseau de la société Y de C précise que dans le cadre de la délivrance d'un colis et/ou d'un courrier recommandé au guichet, l'une des obligations de la société Y est de délivrer l'objet au destinataire désigné, mentionné sur le courrier ou à son mandataire dûment habilité. Si la société Y délivre un courrier à toute autre personne, elle engage sa responsabilité. Afin de satisfaire à cette obligation et comme cela est précisé aux paragraphes 3.2.5 et 3.2.8 des conditions générales de vente de la société Y, toute personne se présentant pour retirer un courrier doit justifier de son identité par la production d'une pièce d'identité officielle et d'une procuration valide en cas de

représentation. Dès lors qu'une pièce d'identité, qu'elle soit ou non en cours de validité, présente des irrégularités et/ou des dégradations de nature à créer un doute sur son authenticité et par voie de conséquence, sur l'identité de la personne, la société Y est en droit de refuser la délivrance d'un objet.

10. Afin d'éviter d'opposer un refus de délivrance, le Directeur explique qu'il s'avère parfois nécessaire de recourir exceptionnellement aux services de police qui sont les seuls à pouvoir, sur le fondement de l'article 78-2 du Code de procédure pénale, inviter une personne à justifier de son identité par tous les moyens.
11. Le Directeur transmet par ailleurs un document interne intitulé « référentiel courrier-colis » qui énumère les pièces d'identité acceptées dans les bureaux de poste. Ce référentiel permet aux agents des bureaux de poste de connaître la liste exhaustive des pièces justificatives d'identité admises par la société Y et de savoir pour quelles opérations elles sont acceptées.
12. Ce document précise qu'en règle générale, pour être acceptée, toute pièce d'identité doit être originale, comporter une photographie et, en principe, la signature du titulaire (sauf pour la CNI en Roumanie et au Portugal). Elle doit être délivrée par une autorité officielle et une pièce d'identité peut être acceptée même au-delà de sa période de validité si la photographie permet l'identification de son titulaire.
13. Parmi cette liste figurent les documents d'identité les plus courants qui sont délivrés par les autorités françaises et qui sont notamment admis pour retirer un recommandé (y compris par procuration), à savoir la carte nationale d'identité, le passeport, le permis de conduire, le carnet et le livret de circulation.
14. En réponse à une note récapitulative du Défenseur des droits, la Directrice générale adjointe du groupe la société Y, Madame D, maintient que la société Y doit s'assurer de l'authenticité des pièces d'identité et que celle de Madame X comportait une photo qui semblait avoir été recollée. Elle relève quelques chiffres qui témoignent des enjeux et de la responsabilité de la société Y en la matière. Au plan national, en 2015, 540 plaintes – dont 40 pour le département 92 - ont été déposées par la société Y suite à une fraude déjouée, le plus souvent sur la base de pièces d'identité falsifiées. Ces chiffres sont passés à 551 en 2016 dont 48 pour le département 92. Au premier semestre 2017, 30 plaintes ont été déposées pour le seul département des Hauts-de-Seine.
15. La Directrice générale adjointe relève également qu'un document de référence applicable au sein de la société Y (intitulé « 008 : Remettre une LR ou une VD ») portant sur la procédure de retrait d'une lettre en recommandé précise expressément qu'« en cas de doute sur la pièce d'identité demandée, il convient d'exiger une seconde pièce d'identité ». Elle explique que cette note interne « témoigne de la mesure avec laquelle la société Y entend procéder ». Le fait de s'assurer de l'identité d'une personne notamment par la production d'une seconde pièce d'identité ne découle ni d'une obligation réglementaire, ni d'une obligation contractuelle puisqu'elle ne figure pas dans les conditions générales de vente et n'oblige pas la société Y vis-à-vis de ses clients.
16. Elle explique que cette procédure a bien été suivie et produit le témoignage de l'agent d'accueil concerné, ce que la réclamante ne conteste pas.
17. Toutefois, Madame D reconnaît que Madame X n'a pas été informée du contrôle de police qui a été déclenché et qu'« une erreur d'appréciation 'fort dommageable' peut être relevée », la suspicion ayant été portée sur son document d'identité n'ayant pas

en définitive été fondée. Elle note que seule la suspicion d'un document falsifié a motivé l'intervention des agents et que rien dans les propos, les comportements ou les objectifs poursuivis n'indique que les agents ont traité Madame X de manière discriminatoire.

18. Parallèlement, en réponse à l'enquête du Défenseur des droits, le directeur de cabinet du Préfet de police de Paris, a expliqué que le contrôle d'identité de Madame X a été déclenché sur l'appel au 17 du Directeur du bureau de poste qui doutait de l'authenticité de son passeport. Le contrôle d'identité a été réalisé sur le fondement de l'article 441-3 du Code pénal punissant la détention frauduleuse d'un faux document. Les policiers ont néanmoins constaté que la pièce d'identité de Madame X n'était pas un faux.
19. Sur deux ans, les agents de police sont intervenus onze fois dans ce bureau de poste en vertu de l'article 441-3 du Code précité. Une infraction pénale a été constatée dans huit cas sur onze. Le doute a finalement été levé dans les autres trois cas.
20. Il ressort également de l'enquête du Défenseur des droits que durant les deux dernières années, la société Y n'a déclenché cette procédure exceptionnelle qu'à l'égard de personnes d'origine étrangère et notamment d'origine subsaharienne ou maghrébine. En effet, les personnes qui ont été contrôlées sont originaires du Sénégal, de Centrafrique, du Mali, du Gabon, du Bénin, de la Guinée, du Maroc et de RDC respectivement. Pour deux d'entre elles, le pays d'origine n'est pas mentionné dans les mains courantes mises à disposition du Défenseur des droits mais leurs noms ont une consonance étrangère.

FONDEMENTS ET ANALYSE JURIDIQUE

21. L'égalité fait partie des principes fondamentaux du droit de l'Union, du droit européen et du droit constitutionnel français. Les valeurs qui sous-tendent cette égalité sont la dignité humaine et l'autonomie personnelle. La Cour européenne des droits de l'homme précise que dans sa plus simple expression, la dignité humaine suppose la reconnaissance de la valeur égale de tous les individus⁽¹⁾.
22. L'article 1^{er} de la Constitution de 1958 prévoit « l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ». La dignité de la personne humaine est un principe de valeur constitutionnelle ⁽²⁾.
23. Selon une jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les Etats ont l'obligation positive d'assurer le respect de la dignité humaine ⁽³⁾ et doivent interdire les discriminations raciales dans les relations des individus entre eux ⁽⁴⁾, conformément aux articles 8 et 14 de la CEDH.
24. La directive n° 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 interdit, en principe, les discriminations directes et indirectes sur le fondement de l'origine ethnique ou de la race en matière d'accès et /ou de fourniture de biens et de service mis à la disposition du public.

⁽¹⁾ Voir notamment en ce sens, les conclusions de l'avocat général Poiares Maduro dans l'affaire *Coleman*, aff. C-303/06

⁽²⁾ Déc. Conseil Constitutionnel no 94-343-344 DC, 27 juill. 1994

⁽³⁾ CEDH 11 septembre 2007, *L. c. Lituanie*, no 27527/03, § 56, CEDH 2007-IV

⁽⁴⁾ *X et Y c. Pays-Bas*, 26 mars 1985, § 23, série A no 91, *Botta c. Italie*, 24 février 1998, § 33, *Recueil 1998-I*, *Mikulić c. Croatie*, no 53176/99, § 57, CEDH 2002-I, et *Sandra Janković*, précité, § 44 et CEDH 13 décembre 2005 *Timichev c. Russie*, Req. 55762/00 et 55974/00

25. Ces dispositions ont été transposées en droit français dans le Code pénal et la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.
26. En vertu de l'article 2 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, dans sa version en vigueur au moment des faits, « Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race est interdite en matière d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services (...). Ce principe ne fait pas obstacle aux différences de traitement fondées sur les motifs visés à l'alinéa précédent lorsqu'elles répondent à une exigence professionnelle essentielle et déterminante et pour autant que l'objectif soit légitime et l'exigence proportionnée ».
27. L'article 4 de la loi susmentionnée prévoit un aménagement de la charge de la preuve lorsque des faits permettant de présumer de l'existence d'une discrimination sont établis. Dans ce cas, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination.
28. En l'espèce, la seule procédure prévue par un document interne à la société Y, préconisée en cas de doute sur l'authenticité d'une pièce d'identité, consiste à demander une deuxième pièce d'identité. D'autre part, les conditions générales de vente prévoient expressément que la société Y peut refuser la remise de courriers si ce doute n'est pas levé.
29. Ce doute n'ayant manifestement pas pu être levé par la présentation éventuelle d'une seconde pièce d'identité, la société Y n'a pas refusé de remettre le pli en recommandé à Madame X, ainsi que cela est expressément prévu dans ce cas de figure. En effet, elle a alerté sur le champ, à son insu, les forces de police afin de procéder à un contrôle d'identité.
30. Tous les contrôles déclenchés à l'initiative de l'établissement de la société Y situé à Z ont été effectués sur des personnes d'origine étrangère, y compris dans les trois cas où finalement, les personnes, y compris Madame X, ont pu valablement justifier de leur identité.
31. Ces éléments sont des faits qui laissent présupposer l'existence d'une pratique arbitraire et discriminatoire, même si ce type de procédure a finalement conduit à détecter des infractions.
32. Compte tenu des règles d'aménagement de la charge de la preuve en vertu de l'article 4 de la loi n° 2008-496 précitée, il appartient donc à la société Y de démontrer que sa pratique n'est pas discriminatoire.
33. A titre préliminaire, il convient de relever que la société Y n'a pas tenté de justifier cette pratique sous l'angle de l'article 40 du Code de procédure pénale selon lequel « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit » doit en aviser sans délai le procureur de la République.
34. En tout état de cause, l'article 40 du Code de procédure pénale suppose l'exercice d'une fonction publique et la dénonciation de tels faits doit se faire auprès du Procureur.
35. Or, conformément à la loi n° 2010-123 du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique la société Y et aux activités postales, le groupe la société Y a un statut privé

et remplit des missions de service public et d'intérêt général, tel que notamment le service universel postal (relatif à la distribution du courrier).

36. la société Y a cherché à expliquer les raisons pour lesquelles elle ne s'est pas contentée d'appliquer ses propres règles internes et ses conditions générales de vente en contactant les forces de police en vue d'un contrôle d'identité tout en reconnaissant avoir commis une erreur d'appréciation dans le cas de Madame X.
37. En effet, elle considère que la sollicitation des policiers est nécessaire pour identifier les personnes avant de leur remettre un pli en recommandé en cas de doute sur la véracité de la pièce présentée, sous peine d'engager sa responsabilité contractuelle au sens de l'article 1231-1 du Code civil. Par ailleurs, la société Y se défend d'avoir eu une attitude, des propos ou des objectifs discriminatoires.
38. Le Défenseur des droits ne remet pas en doute la nécessité pour la société Y de s'assurer de l'identité des personnes afin de leur remettre un courrier en recommandé. Il reconnaît que cette obligation constitue un objectif légitime.
39. Toutefois, afin de poursuivre cet objectif, la société Y a prévu dans le cadre d'un document interne et ses conditions générales de vente une procédure claire et précise : en cas de doute sur l'authenticité d'une première pièce d'identité, une deuxième pièce doit être présentée ; autrement la société Y peut refuser de remettre un courrier.
40. La pratique consistant à faire appel aux forces de police - à l'insu de personnes d'origine étrangère qui présentent un document d'identité suscitant un doute sur son authenticité aux yeux d'un agent de la société Y - n'est prévue par aucune procédure interne et par aucun texte. Elle est néanmoins assumée par la direction de la société Y, dans le cadre de ses réponses au Défenseur des droits, puisqu'elle l'estime nécessaire pour éviter de refuser de remettre un courrier tout en luttant contre la fraude.
41. Ainsi que le Défenseur des droits l'a déjà exprimé dans sa décision MSP-MDS-MLD-2015-021 du 3 février 2015 relative au caractère discriminatoire des contrôles d'identité « au faciès », des opérations de contrôle reposant essentiellement sur le «pressentiment» ou « l'intuition professionnelle » et prises sans encadrement strict sont susceptibles de faire naître un risque clair d'arbitraire et de discrimination à l'égard de catégories de la population. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé contraire à l'article 8 de la CEDH un dispositif accordant un pouvoir étendu aux policiers où ces derniers n'avaient pas à démontrer l'existence de motifs légitimes, ni même à nourrir subjectivement le moindre soupçon pour interpellier et fouiller les personnes. Or, dans cette affaire, les statistiques démontraient justement l'existence d'un usage disproportionné de ce pouvoir contre les personnes de race noire ou d'origine asiatique ⁽⁵⁾. La Cour de cassation a également jugé que des contrôles d'identité fondés sur des caractéristiques physiques associées à une origine réelle ou supposée, sans aucune justification objective préalable, est discriminatoire : il s'agit d'une faute lourde qui engage la responsabilité de l'Etat ⁽⁶⁾.
42. En l'occurrence, la procédure qui a été suivie à l'égard de Madame X ne répond en fait à aucun cadre prédéfini. En outre, rien ne démontre que les agents de la société Y de Z étaient dûment formés et habilités à détecter des documents d'identité

⁽⁵⁾ CEDH 12 janvier 2010 *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni*, no 4158/05, § 85, CEDH 2010

⁽⁶⁾ V. en ce sens les arrêts de la première chambre civile de la Cour de Cassation du 9 novembre 2016, https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/communiqués_presse_8004/contr_identite_discriminatoires_8005/

falsifiés. Ils se sont d'ailleurs trompés dans 3 cas sur 11 et n'ont déclenché de contrôle qu'à l'égard de personnes d'origine étrangère.

43. En réponse à l'argument relatif à l'absence d'attitude, de propos ou d'objectifs discriminatoires de la société Y, le Défenseur des droits rappelle que l'intention discriminatoire n'est pas pertinente pour démontrer l'existence d'une discrimination au sens de la loi du 27 mai 2008. Ainsi qu'il l'a déjà relevé dans sa décision n°2017-191, conformément à la jurisprudence de la CJUE ⁽⁷⁾, ni l'intention de discriminer ou de nuire au civil, ni les mobiles de l'auteur de la discrimination au pénal ne sont pertinents pour déterminer l'existence d'une discrimination. L'existence d'une discrimination est démontrée dès lors qu'une différence de traitement fondée directement ou indirectement sur un motif interdit par la loi ne peut être justifiée. Le droit de la non-discrimination est un droit objectif où il n'est pas nécessaire, pour démontrer le bien-fondé d'une allégation de discrimination, de fournir la preuve d'une faute ou d'éléments tels que les opinions « racistes » d'un prestataire de service ou d'un employeur. Ainsi que l'ont relevé les Professeurs Antoine LYON-CAEN et Michel MINE, « le motif n'est pas le mobile, indifférent au droit antidiscriminatoire » ⁽⁸⁾ car ce dernier « met l'accent sur l'effet produit par la différence de traitement » ⁽⁹⁾.
44. En conséquence, le fait pour la société Y d'avoir sollicité et déclenché le contrôle d'identité de Madame X à son insu par les forces de police afin de lui remettre un courrier en recommandé constitue une procédure inappropriée et disproportionnée par rapport à l'objectif consistant à délivrer un recommandé au bon destinataire, et caractérise une discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique au sens de la loi du 27 mai 2008.
45. En conséquence, le Défenseur des droits décide de rappeler à la société Y les termes de la loi du 27 mai 2008 interdisant les discriminations fondées sur l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race dans l'accès aux biens et services.
46. Il décide de recommander à la société Y de :
- mettre immédiatement un terme à sa pratique consistant à déclencher un contrôle d'identité par les services de police à l'insu des clients d'origine étrangère aux seules fins de les identifier en cas de doute sur l'authenticité de leur pièce d'identité ;
 - de rappeler à ses personnels que la procédure prévue en cas de doute consiste uniquement à exiger une seconde pièce d'identité.

Jacques TOUBON

⁽⁷⁾ CJCE 8 novembre 1990 *Dekker*, aff. C-177/88 où la Cour estime qu'un refus d'engagement dû aux conséquences financières d'une absence pour cause de grossesse, doit être considéré comme fondé essentiellement sur le fait de la grossesse et engendre une discrimination sur base du sexe. Une telle discrimination ne saurait être justifiée par des motifs tirés du préjudice financier subi par l'employeur en cas d'engagement d'une femme enceinte pendant la durée de son congé de maternité.

⁽⁸⁾ LYON-CAEN, « Discrimination et nullité », *RDT*, 2009, pp. 553 ss.

⁽⁹⁾ Michel Miné, « Les concepts de discrimination directe et indirecte », Conférence de l'ERA, 2003, http://www.era-comm.eu/oldoku/Adiskri/02_Key_concepts/2003_Mine_FR.pdf