

Paris, le 4 avril 2023

Décision du Défenseur des droits n° 2023-069

La Défenseure 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 le code de procédure pénale ;

Vu le code de la sécurité intérieure ;

Saisie par l'association X qui dénonce le caractère discriminatoire des contrôles d'identité réalisés par des fonctionnaires de police à la gare de Y, le 5 mai 2021 ;

Après avoir sollicité des explications auprès de la direction générale de la police nationale (DGPN) et entendu des fonctionnaires de police qui ont réalisé ces contrôles ;

Après avoir adressé une note récapitulative aux deux fonctionnaires de police qui ont assuré la communication relative à cette opération de contrôle ;

Ayant pris connaissance de leurs réponses ;

Après avoir consulté le collège compétent en matière de déontologie de la sécurité ;

Constate les déclarations concordantes des policiers affirmant avoir contrôlé l'ensemble des passagers qui descendaient des trains, sans distinction, et la production de photographies montrant le contrôle de personnes de couleur de peau blanche ;

Constate l'absence de vidéos, de traces de consultation des fichiers de police ou de témoignages permettant d'établir que les contrôles visaient uniquement les personnes de couleur de peau noire ;

.../...

Considère, au regard de ces éléments, que les contrôles réalisés le 5 mai 2021 n'étaient pas discriminatoires ;

Constate que les fonctionnaires de police chargés de la communication ont fait le choix de publier sur les réseaux sociaux des photographies illustrant le contrôle de personnes noires, avec un message annonçant une opération de lutte contre l'immigration clandestine ;

Constate que d'autres photographies, montrant le contrôle de personnes blanches, étaient disponibles et qu'elles auraient pu être utilisées sur les réseaux sociaux ;

Considère que ce choix de communication était stigmatisant et a contribué à créer un amalgame infondé et inacceptable entre les personnes en situation irrégulière et les personnes de couleur de peau noire, manquant à l'obligation définie à l'article R. 434-11 du code de la sécurité intérieure ;

Considère que les fonctionnaires de police chargés de la communication ont ainsi nui à la considération et au crédit portés à la police nationale, manquant à l'obligation définie à l'article R. 434-12 du code de la sécurité intérieure ;

Recommande un rappel aux obligations déontologiques précitées aux deux fonctionnaires de police chargés de la communication au sein de la direction départementale de la sécurité publique de Z ;

Recommande qu'ils suivent une nouvelle formation relative à la gestion des comptes de réseaux sociaux de la police nationale, dans les meilleurs délais ;

Recommande de compléter la doctrine de communication de la police nationale afin notamment de rappeler la portée du principe de non-discrimination et de prévenir les risques de stigmatisation et de diffusion de préjugés ;

Recommande enfin la mise en place d'une formation obligatoire de tous les policiers à la communication sur les réseaux sociaux, dès lors que l'institution policière permet à chaque agent de communiquer sur les opérations de police ;

Conformément à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, la Défenseure des droits adresse cette décision au ministre de l'Intérieur, qui dispose d'un délai de deux mois pour faire connaître les suites qu'il donnera à cette décision.

Claire HÉDON

Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Faits

Le Défenseur des droits a été saisi par l'association X qui dénonce le caractère discriminatoire des contrôles d'identité menés par des fonctionnaires de police à la gare de Y, le 5 mai 2021.

Aucun membre de l'association n'était présent au sein de la gare au moment des contrôles d'identité. Cependant, l'association X précise avoir été informée de cette opération par un tweet posté par les services de la direction départementale de la sécurité publique de Z (ci-après, « DDSP »), le jour même, annonçant une « *opération d'envergure de lutte contre l'immigration irrégulière* » en gare de Y. Le tweet de la DDSP était accompagné de trois photographies montrant des policiers en train de procéder aux contrôles de personnes de couleur de peau noire.

L'association X suppose ainsi que les contrôles ont été réalisés dans le but de contrôler la régularité du séjour des personnes.

En outre, l'association X souligne le caractère outrageant et diffamant du tweet, qui associe la lutte contre l'immigration clandestine au contrôle de personnes de couleur de peau noire.

Mesures d'instruction du Défenseur des droits

Le Défenseur des droits a sollicité des explications auprès de la direction générale de la police nationale (DGPN), notamment sur le cadre légal des contrôles d'identité, les instructions données aux fonctionnaires de police sur cette opération, les éventuelles suites administratives et judiciaires données à ces contrôles, les séquences de consultation des fichiers de police, ainsi que les raisons qui ont guidé les choix de communication des services de police et les formations suivies par les agents chargés de la communication.

Le Défenseur des droits n'a pas été en mesure de récupérer les images de vidéo-surveillance de la gare de Y car les enregistrements ne sont conservés que pour une durée de 48 heures et qu'il a été saisi au-delà de ce délai.

Six agents qui ont participé à l'opération du 5 mai 2021 ont été auditionnés, parmi les quinze personnels mobilisés. Ces agents sont issus de la direction départementale de la sécurité publique du Z et de la direction interdépartementale de la police aux frontières de Z.

Enfin, les deux agents chargés d'assurer la communication, qui ont publié le tweet annonçant l'opération de contrôle, ont produit des observations écrites afin d'expliquer leur choix de publication.

Analyse juridique

Sur les contrôles d'identité réalisés le 5 mai 2021

Les contrôles d'identité du 5 mai 2021 ont été réalisés sur la base d'une réquisition du procureur de la République, en vue de rechercher les auteurs d'infraction à l'article L. 622-1 du CESEDA¹ qui sanctionne l'aide à l'entrée et au séjour irrégulier.

La recherche des passeurs constitue effectivement un aspect de la mission de lutte contre l'immigration irrégulière. En annonçant que les fonctionnaires de police menaient une opération de lutte contre l'immigration clandestine, le service de communication de la DDSP n'annonçait donc pas que les policiers vérifiaient la régularité du séjour des personnes, ce qui aurait été illégal², mais évoquait un autre aspect de la mission.

Il n'appartient pas au Défenseur des droits de se prononcer sur le recours à des contrôles d'identité pour identifier d'éventuels passeurs, cette décision ayant été prise par le procureur de la République.

Conformément à l'article R. 434-16 du code de la sécurité intérieure, « *Lorsque la loi l'autorise à procéder à un contrôle d'identité, le policier ou le gendarme ne se fonde 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* ».

Interrogés sur les critères pris en considération pour déterminer les personnes à contrôler, dans l'objectif de répondre à la réquisition du procureur de la République, les fonctionnaires de police ont indiqué avoir procédé au contrôle de l'intégralité des personnes qui sont descendues des trains arrivant à la gare de Y entre 14h30 et 16h le 5 mai 2021 (soit trois trains).

Trois des fonctionnaires de police auditionnés ont montré et transmis des photographies, prises par le service de communication de la DDSP mais non publiées, montrant des policiers contrôlant des personnes de couleur de peau blanche.

La DGPN a informé le Défenseur des droits qu'aucun des fonctionnaires de police présents à la gare de Y n'avait effectué de recherche sur le fichier des personnes recherchées (FPR), ce qui n'a pas permis de vérifier l'identité des personnes contrôlées.

Compte-tenu des déclarations concordantes des policiers entendus, des photographies produites, et en l'absence de vidéos, de trace de consultation du FPR et de témoignage, le Défenseur des droits ne dispose pas d'élément permettant d'établir que les contrôles réalisés au sein de la gare de Y le 5 mai 2021 visaient exclusivement des personnes dont la couleur de peau était noire et étaient ainsi discriminatoires. À cet égard, aucun manquement ne peut être retenu contre les fonctionnaires de police qui ont réalisé ces contrôles.

¹ Ces dispositions ont été abrogées le 1^{er} mai 2021 et figurent désormais à l'article L. 823-1 du CESEDA.

² Décision du Conseil constitutionnel n° 2016-606/607 QPC, 24 janvier 2017.

Sur la communication qui a accompagné l'opération de contrôle d'identité

Une note de la direction générale de la police nationale, en date du 5 octobre 2017, définit la doctrine relative à la communication de la police nationale et précise que « *la police nationale délivre des messages de manière proactive et maîtrisée afin d'informer la population, expliquer son action, valoriser les compétences de ses agents et leurs résultats* ».

Si la note rappelle la nécessité de former les chargés de communication, elle indique également que tout personnel est légitime à communiquer dans son ressort territorial et quel que soit son grade et sa fonction. À cet égard, la note prévoit que « *du fait de la complexité du domaine de la communication, toute erreur commise lors d'une action de communication devra être appréciée en tenant compte du contexte, de la pression subie et des conséquences réelles de celle-ci* ».

En l'espèce, selon les informations transmises par la DGPN, la communication a été assurée par deux fonctionnaires de police du bureau de communication de la DDSP, le brigadier A et le capitaine B. Ils ont suivi un stage relatif à la gestion des comptes de réseaux sociaux de la police nationale à la DRCPN en 2018.

Aucune autorité hiérarchique n'a été sollicitée avant la publication du message sur le réseau social.

La DGPN précise que l'objectif de la communication du 5 mai 2021 était d'illustrer la collaboration entre deux directions d'emploi (DDSP et DIDPAF). Quant aux photographies choisies pour illustrer le tweet, M. B explique avoir choisi « *les photos qui étaient immédiatement exploitables depuis un smartphone directement sur le terrain* », précisant que « *d'autres photos ont été prises à partir d'un boîtier de type « reflex » mais nécessitaient une extraction et un traitement depuis un ordinateur de bureau* ». M. B ajoute qu'il n'y avait aucune volonté de nuire à une communauté.

Ni M. B, ni M. A, ne justifient la nécessité de publier les photographies depuis le terrain, au moment même où l'opération se déroulait. Aucun fait n'empêchait les agents de se donner davantage de temps pour exploiter l'ensemble des photographies disponibles, avant de publier le message sur les réseaux sociaux.

En effet, en agissant de manière précipitée, les agents n'ont pas mesuré les conséquences de leur communication.

Le fait d'associer la lutte contre l'immigration irrégulière au contrôle de personnes de couleur de peau noire n'a pu que créer un amalgame infondé entre les personnes en situation irrégulière et les personnes de couleur de peau noire, et véhiculer des préjugés inacceptables.

En stigmatisant des personnes en raison de leur couleur de peau et en portant atteinte à leur dignité, la communication de la DDSP s'est révélée discriminante. L'argument de M. B selon lequel ladite communication n'était guidée par aucune volonté de nuire à une communauté est inopérant pour démontrer qu'elle ne s'est pas avérée finalement discriminante.

À cet égard, la Défenseure des droits considère que les deux agents chargés de la communication n'ont pas suffisamment veillé à accomplir leur mission avec toute l'impartialité attendue d'eux en application des dispositions de l'article R. 434-11 du code de la sécurité intérieure qui exige des policiers qu'ils « *accordent la même attention et le même respect à toute personne et n'établissent aucune distinction dans leurs actes et leurs propos de nature à constituer l'une des discriminations énoncées à l'article 225-1 du code pénal* ».

La communication assurée par M. B et M. A était d'autant plus inappropriée qu'elle ne reflétait pas la réalité de l'opération de police qui, comme indiqué précédemment, n'était pas elle-même discriminatoire.

Les fonctionnaires de police auditionnés, qui ont précisé qu'ils n'avaient pas eu connaissance du tweet, ont eux-mêmes fait part de leur malaise par rapport à ces publications et ils regrettent que cette communication n'ait pas reflété la réalité de leur mission.

En laissant penser que la police est partielle et mène des opérations discriminatoires, ce type de communication est de nature à porter atteinte au lien de confiance entre la population et la police.

Ainsi, la Défenseure des droits considère que les fonctionnaires de police A et B ont nui à la considération et au crédit portés à la police nationale, ce qui est contraire à l'obligation déontologique prévue par l'article R. 434-12 du code de la sécurité intérieure qui dispose que « *Le policier ou le gendarme ne se départ de sa dignité en aucune circonstance. En tout temps, dans ou en dehors du service, y compris lorsqu'il s'exprime à travers les réseaux de communication électronique sociaux, il s'abstient de tout acte, propos ou comportement de nature à nuire à la considération portée à la police nationale et à la gendarmerie nationale. Il veille à ne porter, par la nature de ses relations, aucune atteinte à leur crédit ou à leur réputation* ».

Au regard de ces manquements déontologiques, la Défenseure des droits recommande un rappel aux articles du code de déontologie susmentionnés aux deux fonctionnaires de police chargés de la communication, MM. A et B.

De plus, dans la mesure où la dernière formation qu'ils ont suivie en matière de gestion des comptes de réseaux sociaux de la police nationale date de 2018, la Défenseure des droits recommande qu'ils suivent une nouvelle formation sur le sujet, dans les meilleurs délais.

La Défenseure des droits recommande également de compléter la doctrine de communication de la police nationale afin de rappeler la portée du principe de non-discrimination et de prévenir les risques de stigmatisation et de diffusion de préjugés.

Enfin, dès lors que l'institution policière permet à chaque agent de communiquer sur les opérations de police, la Défenseure des droits recommande la mise en place d'une formation obligatoire de tous les policiers à la communication sur les réseaux sociaux.