

Paris, le 28 juillet 2023

Décision du Défenseur des droits n° 2023-165

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, et notamment les articles 4 4°) et 33 ;

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

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code de la sécurité intérieure, le titre IV *Déontologie de la sécurité intérieure* du livre I de sa partie réglementaire, notamment les articles R. 434-2, 434-5, 434-14, 434-15, 434-25 ;

Vu l'article L.111-2 du code des relations entre le public et l'administration ;

Saisie initialement par la Ligue des droits de l'homme (LDH France) dans le cadre de l'instruction n° 467771 *Ligue des droits de l'homme c/ ministère de l'Intérieur et des Outre-mer* d'une requête devant le Conseil d'Etat contre la décision implicite par laquelle le ministre de l'intérieur et des Outre-mer a rejeté la demande reçue le 15 juillet 2022 tendant notamment à ce que, d'une part, soient modifiées les modalités d'identification des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie, par la mise en place d'un matricule visible en toutes circonstances, lisible à plusieurs mètres, aisément identifiable et facilement mémorisable et, d'autre part, soit édictée une instruction pour exiger des sanctions effectives en cas de non-port de ce matricule ou de dissimulation du visage en opération ;

Saisie, le 4 juillet 2023, par le Conseil d'Etat, d'une demande d'informations complémentaires ;

Décide de présenter les observations écrites suivantes devant le Conseil d'Etat.



Claire HÉDON

Procédure et propos liminaires

1. L'association la Ligue des droits de l'homme (LDH France) et l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) défèrent à la censure du Conseil d'Etat la décision implicite par laquelle le ministre de l'intérieur et des Outre-mer a rejeté la demande reçue le 15 juillet 2022 tendant à ce que, d'une part, soient modifiées les modalités d'identification des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie, par la mise en place d'un matricule visible en toutes circonstances, lisible à plusieurs mètres, aisément identifiable et facilement mémorisable et, d'autre part, soit édictée une instruction pour exiger des sanctions effectives en cas de non-port de ce matricule ou de dissimulation du visage en opération. Les associations requérantes demandent au Conseil d'Etat d'enjoindre toutes mesures qu'il estimera utiles afin de garantir effectivement à tout administré le droit d'identifier les agents de police et de la gendarmerie, et plus précisément, d'une part, de modifier certaines dispositions réglementaires, d'autre part, d'édicter une instruction à destination des directions de la police nationale et de la gendarmerie nationale pour exiger des sanctions effectives en cas de non-port de ce matricule ou de dissimulation du visage en opération, mais aussi pour interdire aux policiers ou aux gendarmes de masquer la plaque d'immatriculation de leur moto ou véhicule, sous peine de sanction effectivement appliquée.
2. Le Défenseur des droits avait été saisi initialement par la LDH France dans le cadre d'un recours en référé (requête n° 467771), au titre de sa mission relative au respect de la déontologie par les personnes exerçant une activité de sécurité sur le territoire de la République, qui lui est confiée par l'article 4 4°) de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011.
3. Dans ce cadre, il est intervenu sur le fondement de l'article 33 de la loi organique devant le juge des référés du Conseil d'Etat, le 31 mars 2023 (décision n° 2023-083). Ce dernier a rendu une ordonnance de rejet le 5 avril 2023¹.
4. Le 4 juillet 2023, le Conseil d'Etat a saisi le Défenseur des droits d'une demande d'informations complémentaires dans le cadre de l'instruction du dossier.
5. Par les présentes observations, le Défenseur des droits répond à cette demande d'informations dans le cadre de ses missions et des travaux qu'il a pu effectuer à ce jour (partie 4). Il porte également à l'attention du Conseil d'Etat les constats et recommandations qu'il a adressés au ministère de l'intérieur et au Parlement, à l'occasion du traitement des réclamations individuelles dont il a été saisi et dont il est actuellement saisi, ainsi que dans le cadre des travaux qu'il a pu mener, en particulier dans [son rapport sur le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie](#), établi à la demande du Président de l'Assemblée nationale, et remis à ce dernier le 10 janvier 2018 (parties 1 à 3).
6. Le port du matricule ou du « référentiel des identités et de l'organisation » (RIO) qui fait l'objet de la présente requête devant le Conseil d'Etat pose en effet la question plus large de l'identification des fonctionnaires de police et des militaires de la gendarmerie.
7. Cette question est essentielle dans un Etat de droit. Elle permet de garantir aux citoyens l'identification des agents qui s'adressent à eux ou qui les interpellent, de lutter

¹ Conseil d'Etat, Juge des référés, 05/04/2023, 472509, Inédit au recueil Lebon.

ainsi contre toute forme d'impunité en cas de dysfonctionnement et de manquement(s) et de permettre une effectivité du droit au recours.

8. L'identification des agents relevant des forces de l'ordre mis en cause pose régulièrement problème au Défenseur des droits dans le traitement des réclamations individuelles qui lui sont soumises, et particulièrement lors d'opérations de maintien de l'ordre.
9. Au-delà du fait que les pratiques observées ne permettant pas l'identification des agents ne sont ni légales, ni réglementaires, elles sont contraires aux exigences de professionnalisme et d'exemplarité, et elles nuisent à la communication et la confiance entre les forces de l'ordre et les citoyens, notamment ceux qui exercent leur liberté de manifester. Elles nuisent enfin au contrôle de la conduite des agents sur le terrain par leur autorité hiérarchique, les corps d'inspection, le Défenseur des droits, qui est l'autorité de contrôle externe en application de la loi organique, et par l'autorité judiciaire.

1) Obligation d'identification des policiers et gendarmes

10. Le socle textuel sur lequel s'appuie le Défenseur des droits pour analyser les faits qui lui sont dénoncés, est le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale (ci-après code de déontologie des forces de sécurité).
11. La première exigence déontologique est le respect de la loi, en particulier dans le cadre d'opérations contraignantes pour l'exercice des libertés².
12. L'article L.111-2 du code des relations entre le public et l'administration pose le principe que tout agent public doit être identifiable.
13. Depuis le 1^{er} janvier 2014, l'article R.434-15 du code de la sécurité intérieure impose aux fonctionnaires de police et aux gendarmes d'exercer leurs fonctions en uniforme, sauf exceptions, et de se conformer aux règles relatives à leur identification individuelle. Un arrêté de 2013 prévoit que le « référentiel des identités et de l'organisation » ou « RIO » doit être systématiquement porté³.
14. Dans son ordonnance du 5 avril 2023, le juge des référés du Conseil d'Etat rappelle cette obligation : « *il incombe aux policiers et gendarmes, sauf dans les cas dûment prévus par les dispositions réglementaires en vigueur, de porter leur numéro d'identification de façon visible sur leur uniforme, lors de l'exercice de leurs missions. Il appartient tant aux autorités hiérarchiques qu'aux responsables d'unité de rappeler et de faire respecter cette obligation à laquelle les agents sont soumis sous peine, le cas échéant, d'une sanction disciplinaire.* »⁴
15. De même, le code européen d'éthique de la police précise expressément que : « *Les personnels de police doivent normalement, lors d'interventions, être en mesure d'attester leur qualité de membre de la police et leur identité professionnelle* »⁵.

² Article R.434-2 du code de la sécurité intérieure.

³ Arrêté du 4 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, NOR INTC 1327617A.

⁴ Ordonnance précitée.

⁵ Article 45 du Code européen d'éthique de la police (Recommandation Rec [2001]10 du Comité des Ministres).

16. En outre, selon une jurisprudence constante, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) souligne l'importance de l'identification des forces de sécurité, en particulier lors d'opérations de maintien de l'ordre.
17. L'identification des forces de l'ordre dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre constitue notamment une obligation au titre de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lequel prohibe de manière absolue les traitements inhumains ou dégradants. De tels traitements pourraient en effet résulter d'un usage disproportionné de la force par les forces de sécurité dans ce type d'opérations.⁶ Selon la Cour, « *l'impossibilité d'identifier les membres des forces de l'ordre, auteurs présumés d'actes contraires à la Convention, est contraire à celle-ci* ». ⁷ Dès lors, les autorités nationales sont tenues d'arborer un signe distinctif – par exemple un numéro de matricule – qui, tout en préservant leur anonymat, permette de les identifier en vue de leur audition au cas où la conduite de l'opération serait contestée ultérieurement.⁸
18. Il résulte de cette jurisprudence que le port du matricule « RIO » par les forces de l'ordre lors des interventions est obligatoire pour répondre à l'exigence d'identification et d'effectivité de l'enquête résultant de l'article 3.⁹ Le non-respect de cette obligation est contraire aux articles 1 et 3 de la Convention précitée.
19. Or, il ressort des travaux de l'institution que l'identification des forces de l'ordre est difficile dans les opérations de maintien de l'ordre ou les interventions de voie publique. En effet, le Défenseur des droits constate que le port du numéro d'identification RIO n'est pas systématique. Ce seul constat démontre que les instructions données par l'autorité hiérarchique, bien qu'elles soient régulières, comme l'a relevé le juge des référés du Conseil d'Etat le 21 avril 2023,¹⁰ sont insuffisantes et ne sont pas suffisamment accompagnées de contrôles réguliers, et suivis, le cas échéant, de sanctions disciplinaires.
20. En outre, les policiers intervenant en civil ne sont pas toujours porteurs des brassards « *Police* », ce qui crée de la confusion, y compris au sein des forces de l'ordre elles-mêmes.
21. Le Défenseur des droits constate également que sur les tenues de maintien de l'ordre, le matricule n'est pas visible dans la majorité des cas, en raison du port d'un gilet dit tactique par-dessus l'uniforme.
22. Il relève en outre que les « *dispositifs visuels* » figurant sur l'équipement des agents indiquant l'unité à laquelle ils appartiennent, relevés par le juge des référés du Conseil d'Etat dans l'ordonnance du 5 avril 2023, sont insuffisants et ne permettent pas systématiquement l'identification de l'agent mis en cause.¹¹
23. Pour cette raison, il est impératif de rendre visible et lisible le matricule. C'est une recommandation que le Défenseur des droits porte depuis plusieurs années mais qui peine à être suivie d'effet.

⁶ C'est également une obligation au titre de l'article 2 de la Convention qui protège le droit à la vie.

⁷ CEDH, *Ataykaya c. Turquie*, 22 juillet 2014, § 53.

⁸ *Hristovi c. Bulgarie*, 11 octobre 2011, § 92 ; *Özalp Ulusoy c. Turquie*, 4 juin 2013, § 54.

⁹ *Hentschel et Stark c. Allemagne*, 9 novembre 2017, § 91.

¹⁰ Ordonnance précitée, § 7.

¹¹ Ordonnance précitée, § 7.

24. L'obligation d'identification des forces de sécurité doit donc demeurer la règle et le respect de l'anonymat dans certaines circonstances justifiées, l'exception.
25. A cet égard, les textes réglementaires en vigueur¹² fixent limitativement les services et unités, dont les missions nécessitent le respect de l'anonymat, notamment l'unité de recherche, d'assistance, d'intervention et de dissuasion (RAID) ou le groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN). Ne sont pas mentionnées de services ou d'unités qui ont vocation à intervenir sur la voie publique et, en particulier, en opérations de maintien de l'ordre.
26. Le principe est donc, comme le rappelle une note du 22 février 2017¹³, que l'action des fonctionnaires de police se fait à visage découvert.
27. Sous réserve des contraintes liées à la protection des fonctionnaires intervenant en civil, l'identification des agents est nécessaire, en particulier, lorsqu'ils ont recours à l'usage de la force. Comme certains responsables des forces de l'ordre l'ont évoqué, il pourrait être envisagé que dans les situations délicates, les agents en civil portent à tout le moins leurs brassards après l'interpellation.
28. L'identification des forces de l'ordre répond également aux exigences d'exemplarité, de redevabilité et de transparence.
29. Dans une société démocratique, il est essentiel que la population ait confiance dans la police. Or, cette relation de confiance ne peut s'établir que si les forces de police travaillent en toute transparence et sont tenues responsables de leurs actes.
30. Il convient de rappeler que selon l'article R. 434-14 du code de déontologie des forces de sécurité « *le policier ou le gendarme est au service de la population. [...] Respectueux de la dignité des personnes, il veille à se comporter en toute circonstance d'une manière exemplaire, propre à inspirer en retour respect et considération.* »
31. Le schéma national du maintien de l'ordre (SNMO) le rappelle : l'ensemble des « *forces est soumis à une exigence de professionnalisme et d'exemplarité* ».
32. Or, les problèmes liés à l'identification des policiers ou des gendarmes font obstacle à ces exigences, nuisent à la communication avec les manifestants et, plus largement, risquent de détériorer la relation des fonctionnaires et militaires avec la population, en particulier lorsqu'ils interviennent en civil, qu'ils ne sont pas porteurs de leur RIO ou qu'ils sont porteurs de cagoules ou de casques.
33. A partir des déclarations de certains agents sur le sujet et des réponses faites à certaines de ses recommandations, le Défenseur des droits a constaté en la matière une forme d'acceptation et de tolérance de la part de la hiérarchie.
34. A titre d'illustration, dans une des affaires qu'il a eu à traiter, malgré la demande du Défenseur des droits, une direction départementale de la sécurité publique n'avait même pas cherché à identifier le fonctionnaire de police mis en cause devant le Défenseur des droits, se retranchant derrière l'impossibilité d'identifier ledit fonctionnaire, porteur d'une cagoule au moment des faits. Le Défenseur des droits, ne se satisfaisant pas de cette première réponse, avait fini par l'identifier, grâce à l'audition de son supérieur hiérarchique. A l'issue de l'enquête, le Défenseur des droits a conclu à l'existence d'une entrave à l'exercice de sa mission de la part de l'autorité

¹² Arrêté du 7 avril 2011, qui complète l'article 39 sexies de la loi du 29 juillet 1881, relatif au respect de l'anonymat de certains fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie nationale

¹³ Note du Directeur général de la police nationale du 22 février 2017 relative à la dissimulation du visage par le port de la cagoule.

hiérarchique. A la suite de cette décision, le ministre de l'intérieur n'a, pourtant, pas pris de mesure individuelle, ni à l'égard de l'agent, ni à l'égard de sa hiérarchie¹⁴.

35. Le Défenseur des droits tient également à souligner que certains fonctionnaires entendus dans le cadre d'enquêtes du Défenseur des droits se sont émus de l'acceptation de certains comportements contraires à leur déontologie, comportements qui, selon eux, dévalorisent leur profession.
36. Il y a lieu de rappeler également les termes du rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre de 2021, à propos du problème de l'absence de port du RIO qui « *distille l'idée, dangereuse, d'une opacité délibérée dont le but serait de dissimuler un usage disproportionné de la force par les policiers et les gendarmes, en rendant impossible leur identification. Cette situation nourrit donc une spirale de la défiance contre laquelle il convient de lutter. La confiance de la population à l'égard des forces de l'ordre réside en effet dans la transparence de leur action* »¹⁵.

2) L'absence d'identification des policiers et gendarmes : une entrave au droit au recours effectif et à l'effectivité du contrôle interne et externe

37. Le Défenseur des droits constate que les difficultés d'identification des fonctionnaires de police ou militaires de la gendarmerie font en outre obstacle à un recours effectif.
38. La CEDH rappelle régulièrement aux Etats parties à la Convention que lorsqu'un individu soutient de manière défendable avoir subi, aux mains des forces de sécurité, un traitement contraire à l'article 3 de la Convention (précité), cette disposition, combinée avec l'article 1 de la Convention, requiert qu'il y ait une enquête officielle effective. « *Cette enquête doit pouvoir mener à l'identification et à la punition des responsables. S'il n'en allait pas ainsi, nonobstant son importance fondamentale, l'interdiction légale générale de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants serait inefficace en pratique et il serait possible dans certains cas à des agents de l'État de fouler aux pieds, en jouissant d'une quasi-impunité, les droits de ceux soumis à leur contrôle.* »¹⁶
39. Ainsi, la Cour retient que l'absence d'identification des forces de l'ordre fait obstacle au bon déroulement de l'enquête et constitue une violation de l'article 3 dans son volet procédural¹⁷.

Les difficultés d'identification font également obstacle aux missions de contrôle de la hiérarchie, de l'Inspection générale de la police et de la gendarmerie nationale (IGPN et IGGN) et de celles du Défenseur des droits. Dans les dossiers soumis à l'examen du Défenseur des droits, il est fréquent d'observer que des procédures administratives ou judiciaires sont classées faute d'identification des auteurs. Ce fut notamment le cas pour les affaires parvenues à l'institution au cours des manifestations contre la loi travail évoquées dans la réponse à la première question du Conseil d'Etat. Ainsi dans une affaire concernant les coups allégués par une réclamante, le 14 juin 2016, à Paris, lors de manifestations contre la loi dite « travail », malgré la localisation des faits par la réclamante, la description physique de l'agent « policier d'une trentaine d'années, grand, de forte corpulence, avec des cheveux bruns-roux » et un certificat médical établi le jour des faits mentionnant une plaie du scalp et des contusions cervicales

¹⁴ Défenseur des droits décision n° 2019-299 du 10 décembre 2019, https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=31133&opac_view=-1

¹⁵ Assemblée nationale, Rapport n° 3786 de la quinzième législature, 20 janvier 2021

¹⁶ *Cestaro c. Italie*, 7 avril 2015, §§ 204 et suivants.

¹⁷ *Hentschel et Stark c / Allemagne*, 9 novembre 2017.

nécessitant 4 jours d'incapacité totale de travail, l'auteur des faits n'a pu être identifié. Dans le cadre de l'enquête judiciaire, la direction de l'ordre public et de la circulation (DOPC) fournissait la note d'organisation du service d'ordre concerné, qui précisait le fonctionnement des différentes unités engagées sur cette manifestation. Un procès-verbal descriptif rédigé par le directeur adjoint de la DOPC, ainsi qu'un compte rendu du cabinet du préfet de police de Paris rédigé le jour des faits, étaient également fournis. L'exploitation de ces documents ne permettait ni de cibler l'unité susceptible d'avoir été positionnée à l'adresse des faits à l'heure indiquée, ni de retrouver une éventuelle mention de l'action décrite dans la réclamation. La note de service n° 5878 rédigée par la DOPC, concernant l'organisation des forces de sécurité engagées sur l'évènement, était analysée. Ce document recensait 12 sections de CRS, soit environ 500 policiers, 12 pelotons de gendarmerie, soit environ 400 militaires, répartis sur un dispositif mobile positionné entre le boulevard Raspail et l'esplanade des Invalides. Le Défenseur des droits a conclu que la mobilité de ces forces de sécurité, l'absence d'image illustrant les faits, l'impossibilité pour la réclamante d'identifier l'auteur ayant causé ses blessures, ainsi que l'absence de témoin, rendaient impossible l'identification des fonctionnaires de police ou des militaires présents.

40. Dans une autre affaire concernant les circonstances dans lesquelles une grenade de désencerclement a atteint un homme sur le pied, le 28 avril 2016, à Lyon, lors d'une manifestation contre la loi dite « travail », malgré l'existence d'enregistrements vidéos, le Défenseur des droits a relevé que l'importance de la foule compacte, le nombre de policiers et de gendarmes présents, le nombre d'agents ayant utilisé des grenades de désencerclement à cet instant n'avaient pas permis d'identifier l'auteur du lancer ayant occasionné les blessures du réclamant.
41. C'est ce qu'a également souligné la commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, en 2021 : « *l'un des principaux facteurs explicatifs de l'abandon des poursuites judiciaires en matière de violences illégitimes est la difficulté à identifier le policier ou le gendarme auteur des faits contestés, ce que reconnaît explicitement Mme Brigitte Jullien : « Sur les 406 dossiers d'enquête relatifs aux manifestations des Gilets jaunes, 206 ont été classés, parce que l'usage de la force était légitime ou parce qu'on n'a pu identifier l'auteur du tir. »*¹⁸
42. De même, selon le ministre de l'Intérieur, en 2020, aucune sanction disciplinaire n'a été prononcée sur ce fondement au sein de la Police nationale, en dépit des signalements recueillis sur la plateforme numérique de l'IGPN¹⁹.
43. Or, la garantie d'un maintien de l'ordre démocratique ne peut se faire sans un contrôle effectif des agents et un régime de sanctions, dans un souci constant de transparence.
44. Le travail des policiers et gendarmes est rendu possible par la confiance que ces derniers suscitent auprès de la population.
45. La mission de contrôle de la déontologie du Défenseur des droits, autorité administrative indépendante de rang constitutionnel, poursuit également l'objectif de favoriser une relation de confiance entre police et population. Pour ce faire, il procède à des enquêtes indépendantes et dont les résultats sont rendus publics, et recommande l'engagement de poursuites disciplinaires lorsque des manquements sont constatés. Si ses investigations ne peuvent se poursuivre faute d'identification de l'agent mis en cause, en l'absence de port du RIO ou du fait de la dissimulation du

¹⁸ Assemblée nationale, Rapport n° 3786 de la quinzième législature, 20 janvier 2021.

¹⁹ Réponse ministérielle à la question écrite n° 31827 de M. Julien Aubert, 10 novembre 2020.

visage, le Défenseur des droits considère qu'il est entravé dans l'exercice de ses missions de protection des droits et libertés.

46. C'est ce que l'institution a rappelé dans une décision rendue en décembre 2019 (précitée) concernant un agent ayant fait usage de la force au cours d'une manifestation, qui était cagoulé, et que son directeur départemental n'avait pas réussi à identifier²⁰.

Lors d'une autre manifestation où un fonctionnaire de police avait fait usage de la force à l'égard d'un jeune homme, l'auteur des coups n'avait pu être identifié ni par ses collègues, ni par les autorités de la préfecture de police, en raison de son intervention en civil et du port d'un casque intégral. Dans une décision du 24 novembre 2020, le Défenseur des droits, au-delà de la responsabilité individuelle de l'agent, a ainsi rappelé la nécessité d'identification des policiers et gendarmes afin d'assurer un contrôle effectif de leur déontologie²¹. Le Défenseur des droits a été saisi par M. X, à la suite de son interpellation lors d'une manifestation à Paris le 17 mai 2016. Il dénonce les coups reçus lors de son interpellation, alors qu'il était maîtrisé et au sol. Il a notamment produit à l'appui de sa réclamation un enregistrement vidéo de son interpellation. Il ressort de l'enquête judiciaire et de l'enquête du Défenseur des droits que M.X a en effet reçu des coups de matraque alors qu'il était au sol, maîtrisé et n'opposait aucune résistance. Les blessures constatées par les médecins qui l'ont examiné pendant sa garde à vue montrent que cet usage de la force, non nécessaire, était en outre disproportionné. Le policier qui a porté ces coups à M.X n'appartient pas à l'unité qui a procédé à son interpellation. Malgré les photos extraites de la vidéo des faits transmises au préfet de police, il n'a pas été possible d'identifier ce policier, celui-ci étant en civil et portant un casque intégral. Le Défenseur de droit a relevé sur ce point un manquement à l'article R. 434-4 du code de la sécurité intérieure de la part de l'ensemble de la chaîne hiérarchique impliquée dans la mise en place du dispositif de maintien de l'ordre de cette manifestation. Les agents du Défenseur des droits ont entendu les policiers qui ont interpellé M.X, qui ont déclaré que les coups qui lui ont été portés n'étaient pas justifiés, mais qu'ils ne les avaient pas empêchés car ils n'avaient pas vu leur collègue, ni les coups portés. Ils l'expliquent par le contexte de l'interpellation et le phénomène de l'effet tunnel. Le Défenseur des droits ne conteste pas qu'il est possible que les agents n'aient pas vu l'auteur des coups ni les coups portés, mais constate qu'alors qu'ils étaient trois, pour interpellier le réclamant dont ils disent eux-mêmes qu'il ne résistait pas, aucun d'eux n'a prêté attention à leur environnement, précisément pour éviter que des violences ne soient commises sur l'interpellé et assurer sa protection. Le fait qu'il faille intervenir très rapidement dans un contexte difficile ne peut justifier que toute l'attention nécessaire ne soit apportée à la protection des personnes interpellées. Le Défenseur des droits a conclu que les fonctionnaires de police Y, Z et A ont manqué à l'article R. 434-17 du code de la sécurité intérieure en ne protégeant par le réclamant des coups qui lui ont été portés lors de son interpellation alors qu'ils le maîtrisaient.

47. Le Défenseur des droits rappelle le principe selon lequel l'action des fonctionnaires de police et militaires de gendarmerie se fait à visage découvert et que ceux appartenant aux services et unités engagés en opération de maintien de l'ordre ne peuvent, au cours de ces opérations, dissimuler leur visage, notamment par une cagoule.²²

²⁰ Défenseur des droits, décision 2019-299, op. cit.

²¹ Défenseur des droits, décision 2020-202, 24 novembre 2020. D'autres affaires ont malheureusement dû être clôturées en ce que l'identification des agents mis en cause avait été impossible.

²² Défenseur des droits, décision 2019-299, op. cit.

48. Le ministre de l'intérieur, en réponse à cette décision, a renvoyé à la publication du SNMO. Celui-ci est venu rappeler l'obligation d'identification par le port de l'uniforme et du RIO des unités qui interviennent en maintien de l'ordre. Le Défenseur des droits est attentif à la mise en œuvre de ce principe, tout particulièrement concernant les unités qui interviennent en renfort de manière inopinée.

49. Dans une autre décision récente, de ce mois de juillet 2023, relative à une opération de contrôle d'identité, sollicités à la suite du signalement sur la plateforme de l'IGPN et de la saisine du Défenseur des droits, les supérieurs hiérarchiques des agents mis en cause, membres de la BRAV-M, affirmaient avoir tenté d'identifier les agents qui avaient contrôlé le réclamant en visionnant les images de vidéo-surveillance, en interrogeant les agents et en recherchant d'éventuels écrits. Le Défenseur des droits avait constaté néanmoins que ces démarches n'avaient pas permis d'identifier les policiers auteurs du contrôle. Or, le Défenseur des droits en poursuivant son enquête, a constaté qu'en adressant une demande complémentaire de vérification des traces de consultation des fichiers, les agents avaient finalement pu être identifiés. Le Défenseur des droits a ainsi considéré que le défaut de diligence pour identifier les agents mis en cause caractérisait un manquement à l'obligation de contrôle hiérarchique, définie par les articles R. 434-5 et R. 434-25 du code de la sécurité intérieure²³.

50. De même, en cas de difficultés à identifier les auteurs et les protagonistes, alors qu'il existe des images, la responsabilité de leur hiérarchie devrait être engagée.

3) En résumé, les difficultés d'identification constatées par le Défenseur des droits

51. Il ressort des travaux de l'institution que l'identification des forces de l'ordre est parfois difficile, en particulier dans le cadre d'opérations de maintien de l'ordre pour les raisons suivantes :

- le port du numéro d'identification RIO par les agents intervenant en uniforme n'est pas systématique ;
- sur les tenues portées par les policiers et militaires de la gendarmeries, le matricule n'est pas visible en raison du port d'un gilet dit tactique par-dessus l'uniforme ;
- les agents intervenant en civil ne sont pas toujours porteurs des brassards « *Police* », ce qui crée des difficultés d'identification, parfois sources de confusions, y compris au sein des forces de l'ordre ;
- le recours aux enregistrements vidéos, issus des caméras de voie publique, des caméras portées par les agents, ou des caméras et appareils photos utilisés par toute personne présente sur les lieux d'intervention, est régulièrement le seul moyen d'identifier les protagonistes d'une intervention. Cependant, les images enregistrées permettent rarement de voir le numéro RIO, en raison de la distance ou des mouvements des personnes susceptibles de le porter²⁴.

²³ Défenseur des droits, décision 2023-167, 20 juillet 2023.

²⁴ Pour des exemples récents de décisions du Défenseur des droits prises à l'appui d'enregistrements vidéo de journalistes et de particuliers qui ont permis l'identification de fonctionnaires de police et de déterminer leur comportement : décisions n° 2021-288, n° 2020-202, n° 2020-056, 2019-299, 2019-165, 2019-095, 2018-292, 2018-190, 2018-258.

4) Éléments d'information en réponse à la demande du Conseil d'Etat

Question 1 : - le nombre et la proportion de cas dans lesquels des plaintes ou signalements effectués, notamment auprès des inspections générales de la police nationale et de la gendarmerie nationale, à l'encontre d'un agent de police ou de gendarmerie ont été classées sans suite en raison de l'impossibilité d'identifier l'auteur des faits reprochés, en distinguant le cas échéant les cas dans lesquels cette impossibilité tenait à l'absence de port de l'identifiant individuel et ceux dans lesquels ils tenaient à d'autres motifs, en précisant ces motifs

52. Les saisines traitées par le Défenseur des droits ne permettent pas d'établir un lien direct entre le port ou le non port du numéro RIO et l'impossibilité d'identifier un policier. L'absence d'identification est le résultat de plusieurs facteurs :

- Réclamation imprécise ;
- Dans un contexte de manifestation, aucun réclamant ne fournit de numéro RIO des personnes qu'il met en cause (hypothèse qui peut laisser supposer que le numéro RIO ou l'identifiant de l'agent n'était pas suffisamment visible pour le réclamant) ;
- Circonstances des faits : un grand nombre de personnes présentes, de mouvements, et une certaine confusion ;
- Absence d'élément de preuve, faute de témoignage ou de vidéo permettant de visualiser les faits dénoncés ou d'obtenir une description physique d'un agent.

53. Cependant, il est possible de quantifier les affaires dans lesquelles les agents mis en cause n'ont pu être identifiés, pour les raisons mentionnées ci-dessus. Il convient de préciser au préalable, qu'au regard des délais de traitement par le Défenseur des droits des réclamations individuelles, des affaires sont toujours en cours d'instruction concernant les manifestations des « gilets jaunes » et celles concernant la réforme des retraites. Il est en mesure de présenter une analyse fondée sur les réclamations reçues au moment des manifestations contre la loi travail (2016) :

54. Le Défenseur des droits a alors reçu 124 saisines. 89 saisines n'ont pas donné lieu à investigations pour les raisons suivantes :

- Saisines identiques reçues plusieurs fois : 8
- Réclamants souhaitant simplement témoigner sans souhaiter que des investigations soient réalisées : 15
- Saisines anonymes : 16
- Saisines sans aucun élément permettant de corroborer les faits (par exemple des violences invoquées sans constatation médicale) : 19
- Demandes de précisions ou de transmission de preuves (lorsqu'invoquées par le réclamant) adressées par le Défenseur des droits restées sans réponse du réclamant : 31

55. Dans ces 89 affaires, dès lors qu'aucune investigation n'a été réalisée, l'auteur n'a pas été recherché, il est impossible d'affirmer s'il aurait pu être identifié ou non.

56. Les 33 saisines ont donné lieu à des investigations et donc à la recherche des agents mis en cause. Les résultats en terme d'identification sont les suivants :

- Affaires classées faute d'identification dans le cadre d'une enquête judiciaire : 11
- Affaires classées faute d'identification malgré les éléments réunis par le Défenseur des droits, en l'absence d'enquête judiciaire : 10
- Affaire dans laquelle certains agents ont pu être identifiés, mais pas l'auteur des violences constitutives d'un manquement : 1
- Affaires dans lesquelles les agents ont été identifiés : 11, avec à l'issue des investigations, 9 décisions avec demandes de poursuites disciplinaires ; et 2 classements pour absence de manquement,

57. En conclusion, sur ces 33 affaires ayant donné lieu à des investigations réalisées soit par l'autorité judiciaire, soit par le Défenseur des droits, l'auteur des faits dénoncés par un réclamant n'a pas pu être identifié dans 22 affaires, soit 66,6% des affaires.

58. Dans le droit fil de ce constat, d'après les travaux de la commission d'enquête parlementaire sur le maintien de l'ordre, en 2021 : « *l'un des principaux facteurs explicatifs de l'abandon des poursuites judiciaires en matière de violences illégitimes est la difficulté à identifier le policier ou le gendarme auteur des faits contestés, ce que reconnaît explicitement Mme Brigitte Jullien : « Sur les 406 dossiers d'enquête relatifs aux manifestations des Gilets jaunes, 206 ont été classés, parce que l'usage de la force était légitime ou parce qu'on n'a pu identifier l'auteur du tir. »*²⁵ Le Défenseur des droits n'a pas eu connaissance d'informations plus précises sur le nombre d'affaires dans lesquelles les agents mis en cause n'avaient pu être identifiés, et sur le nombre d'affaires dans lesquelles l'usage de la force a été analysé comme étant légitime. Au regard de ces deux motifs de classement, présentés sans distinction, malgré leur différence évidente, il serait instructif de disposer de telles informations, particulièrement dans le cadre de la présente requête.

Question 2 - dans quelle mesure les équipements de protection ayant vocation à être revêtus par les agents de police ou de gendarmerie sur leur tenue d'uniforme peuvent ou non se voir apposer l'identifiant individuel de l'agent, en détaillant la nature des équipements concernés et leur taux d'utilisation par les agents ?

59. Les travaux du Défenseur des droits l'ont amené à constater que sur les tenues portées par les policiers et militaires de la gendarmerie, le matricule n'est pas visible en raison du port d'un gilet dit tactique par-dessus l'uniforme.

60. Il semble que, dès lors que les n° RIO sont apposés sur les uniformes à l'aide de scratch, rien n'empêche de prévoir également des scratch sur les équipements de protection. Cependant, au-delà de l'identification par le RIO à destination du public, il conviendrait de généraliser des moyens d'identification plus visibles (code couleurs, numéros individuelles sur le casque ou dans le dos, d'une dimension bien plus grande que le RIO), permettant une identification par l'exploitation des images vidéos, dans un contexte qui évolue très rapidement, et souvent très confus, notamment lorsque des violences sont commises, quel que soit l'auteur de ces violences.

²⁵ Assemblée nationale, Rapport n° 3786 de la quinzième législature, 20 janvier 2021.

61. En conclusion, eu égard à l'obligation d'identification des forces de sécurité dans l'exercice de leurs missions et des constats et analyses présentés plus haut, il est impératif de rendre effectif le port du matricule, de manière à ce qu'il soit visible et lisible, et de mettre en œuvre des moyens complémentaires pour rendre identifiables les membres des forces de l'ordre, notamment lorsqu'elles interviennent dans des opérations de maintien de l'ordre.
62. Dans sa décision-cadre du 9 juillet 2020 sur les pratiques du maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie²⁶, le Défenseur des droits a recommandé que, compte-tenu des difficultés liées à l'identification de fonctionnaires de police, soient prises des mesures, notamment concernant les équipements, permettant de garantir l'identification des agents des forces de l'ordre ou *a minima* permettant de déterminer à quel service ils appartiennent.
63. De plus, la Défenseure des droits est convaincue que le respect de la déontologie, notamment de l'obligation d'exemplarité, et un contrôle effectif du comportement des forces de sécurité participent également à la protection des agents eux-mêmes, dans un contexte où leurs actions sont de plus en plus filmées et rendues publiques.
64. La réticence de certains agents à être identifiables ne devrait pas avoir sa place dès lors que ces derniers exercent leurs missions dans le respect des règles de déontologie.
65. Face au constat de l'absence de port systématique du RIO lors d'interventions des forces de sécurité, la Défenseure des droits recommande que les règles relatives au port du RIO par les agents soient fermement rappelées et que toute mesure soit prise pour garantir l'identification des forces de l'ordre. Le respect de cette obligation légale est seul à même de garantir le droit au recours effectif de chacun et d'être protégé de tout traitement inhumain ou dégradant, causé par un usage disproportionné de la force, et d'exercer la liberté de manifester.

Telles sont les observations que la Défenseure des droits entend porter à la connaissance et souhaite soumettre à l'appréciation du Conseil d'Etat.



Claire HÉDON

²⁶ [Décision du Défenseur des droits n° 2020-131 du 9 juillet 2020.](#)